

ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

# ПРАВО



# і БЕЗПЕКА

*Науковий журнал*

**№ 2 (77) 2020**

*DOI: 10.32631/pb.2020.2*

Засновник та видавець –  
Харківський національний університет внутрішніх справ

Виходить 4 рази на рік

Заснований у травні 2002 р.

Журнал посів II місце в конкурсі на краще наукове  
періодичне видання в системі МВС України у 2017,  
2012 та 2010 роках, III місце – у 2014 році

Харків 2020

Журнал належить до категорії «В» Переліку наукових фахових видань України (п. 3 наказу МОН України від 15.01.2018 № 32) і є фаховим з юридичних наук (наказ МОН України від 12.05.2015 № 528) та із психологічних наук (спеціальність 19.00.06 «Юридична психологія») (наказ МОН України від 06.03.2015 № 261)

Рекомендовано до друку та до поширення через мережу Інтернет Вченою радою Харківського національного університету внутрішніх справ, протокол № 4 від 30.06.2020

**Головний редактор:** *О. І. Безпалова*, доктор юридичних наук, професор, заслужений діяч науки і техніки України (Харківський національний університет внутрішніх справ, Україна)

**Заступник головного редактора:** *С. О. Шатрава*, доктор юридичних наук, професор (ХНУВС, Україна)

**Відповідальний секретар редколегії:** *Л. С. Кацалап*, кандидат юридичних наук (ХНУВС, Україна)

**Редакційна колегія журналу:**

*С. Є. Абламський*, кандидат юридичних наук (ХНУВС, Україна)

*О. С. Бакумов*, кандидат юридичних наук, доцент (ХНУВС, Україна)

*В. І. Барко*, доктор психологічних наук, професор (Державний науково-дослідний інститут МВС України (м. Київ), Україна)

*К. Л. Бугайчук*, кандидат юридичних наук, доцент (ХНУВС, Україна)

*Т. І. Гудзь*, кандидат юридичних наук, доцент (ХНУВС, Україна)

*П. ван Дайне*, доктор філософії, професор (Утрехтський університет, Нідерланди)

*О. В. Джафарова*, доктор юридичних наук, професор (ХНУВС, Україна)

*А. Ді Ронко*, доктор філософії в галузі кримінології (Есекський університет (м. Колчестер), Сполучене Королівство)

*О. О. Євдокімова*, доктор психологічних наук, професор (ХНУВС, Україна)

*М. А. Клочко*, доктор філософії в галузі соціології, доцент (Університет штату Огайо (м. Меріон), США)

*К. фон Лампе*, доктор філософії в галузі кримінального права та кримінології (Берлінська школа економіки та права, Німеччина)

*О. М. Литвинов*, доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України (ХНУВС, Україна)

*А. Марковська*, доктор філософії (Університет Англія Раскін (м. Кембридж), Сполучене Королівство)

*М. І. Марчук*, кандидат юридичних наук, доцент (ХНУВС, Україна)

*К. Ю. Мельник*, доктор юридичних наук, професор (ХНУВС, Україна)

*У. Б. Михайлишин*, доктор психологічних наук, доцент (Ужгородський національний університет, Україна)

*Ю. В. Орлов*, доктор юридичних наук, доцент (ХНУВС, Україна)

*В. Б. Пчелін*, доктор юридичних наук, доцент (ХНУВС, Україна)

*В. В. Россіхін*, доктор юридичних наук, професор, заслужений працівник освіти України (Харківський національний університет радіоелектроніки, Україна)

*Г. В. Россіхіна*, доктор юридичних наук, доцент (Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна, Україна)

*О. Ю. Салманова*, доктор юридичних наук, професор, заслужений працівник освіти України (ХНУВС, Україна)

*А. Серджі*, доктор філософії в галузі соціології та кримінології (Есекський університет (м. Колчестер), Сполучене Королівство)

*О. О. Сердюк*, кандидат соціологічних наук, доцент (ХНУВС, Україна)

*В. В. Сокурєнко*, доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України (ХНУВС, Україна)

*М. В. Стацак*, доктор юридичних наук, професор (ХНУВС, Україна)

*Р. Л. Степанюк*, доктор юридичних наук, професор (ХНУВС, Україна)

*О. І. Федоренко*, доктор педагогічних наук, професор (ХНУВС, Україна)

*Д. В. Швець*, кандидат педагогічних наук, доцент (ХНУВС, Україна)

*Л. О. Шевченко*, кандидат психологічних наук, доцент (ХНУВС, Україна)

*В. В. Шендрік*, доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України (ХНУВС, Україна)

*М. Г. Щербаковський*, доктор юридичних наук, доцент (ХНУВС, Україна)

*М. Ягер*, доктор філософії, професор кримінології (Люблянський університет, Словенія)

☒ Статті журналу проходять рецензування, яке організують члени редколегії. Думки авторів можуть не збігатися з позицією редколегії.

☒ Журнал включено до міжнародної наукометричної бази «Index Copernicus International», доступ до паспорту видання: <https://journals.indexcopernicus.com/++p24783657,3.html>.

☒ Електронна копія журналу безоплатно розміщується у відкритому доступі на сайті видання (<http://pb.univd.edu.ua>) і на сайті Національної бібліотеки України імені В. І. Вернадського НАН України (<http://nbuv.gov.ua/j-tit/PiB>). Повний актуальний перелік баз, репозитаріїв, бібліотек, каталогів можна побачити на сайті видання.

☒ Доступ до профілю журналу в Google Академії: <https://scholar.google.com/citations?user=Vi9GuilAAAAJ>.

☒ При передруку посилання на журнал «Право і безпека» обов'язкове.

ХАРЬКОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

**ПРАВО**



**и БЕЗОПАСНОСТЬ**

*Научный журнал*

**№ 2 (77) 2020**

*DOI: 10.32631/pb.2020.2*

Основатель и издатель –  
Харьковский национальный университет внутренних дел

Выходит 4 раза в год

Основан в мае 2002 г.

Журнал занял II место в конкурсе на лучшее научное периодическое издание в системе МВД Украины в 2017, 2012 и 2010 годах, III место – в 2014 году

Харьков 2020

Журнал относится к категории «В» Перечня научных профессиональных изданий Украины (п. 3 приказа МОН Украины от 15.01.2018 № 32) и является профессиональным по юридическим наукам (приказ МОН Украины от 12.05.2015 № 528) и по психологическим наукам (спец. 19.00.06 «Юридическая психология») (приказ МОН Украины от 06.03.2015 № 261)

Рекомендован к печати и к распространению через сеть Интернет Учёным советом Харьковского национального университета внутренних дел, протокол № 4 от 30.06.2020

**Главный редактор:** *О. И. Беспалова*, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки и техники Украины (Харьковский национальный университет внутренних дел, Украина)

**Заместитель главного редактора:** *С. А. Шатрава*, доктор юридических наук, профессор (ХНУВД, Украина)

**Ответственный секретарь редколлегии:** *Л. С. Кацалап*, кандидат юридических наук (ХНУВД, Украина)

**Редакционная коллегия журнала:**

*С. Е. Абламский*, кандидат юридических наук (ХНУВД, Украина)

*А. С. Бакумов*, кандидат юридических наук, доцент (ХНУВД, Украина)

*В. И. Барко*, доктор психологических наук, профессор (Государственный научно-исследовательский институт МВД Украины (г. Киев), Украина)

*К. Л. Бугайчук*, кандидат юридических наук, доцент (ХНУВД, Украина)

*Т. И. Гудзь*, кандидат юридических наук, доцент (ХНУВД, Украина)

*П. ван Дайне*, доктор философии, профессор (Утрехтский университет, Нидерланды)

*Е. В. Джафарова*, доктор юридических наук, профессор (ХНУВД, Украина)

*А. Ди Ронко*, доктор философии в области криминологии (Эссекский университет (г. Колчестер), Объединённое Королевство)

*Е. А. Евдокимова*, доктор психологических наук, профессор (ХНУВД, Украина)

*М. А. Клочко*, доктор философии в области социологии, доцент (Университет штата Огайо (г. Мэрион), США)

*К. фон Лампе*, доктор философии в области уголовного права и криминологии (Берлинская школа экономики и права, Германия)

*А. Н. Литвинов*, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Украины (ХНУВД, Украина)

*А. Марковская*, доктор философии (Университет Англия Раскин (г. Кембридж), Объединённое Королевство)

*Н. И. Марчук*, кандидат юридических наук, доцент (ХНУВД, Украина)

*К. Ю. Мельник*, доктор юридических наук, профессор (ХНУВД, Украина)

*У. Б. Михайлишин*, доктор психологических наук, доцент (Ужгородский национальный университет, Украина)

*Ю. В. Орлов*, доктор юридических наук, доцент (ХНУВД, Украина)

*В. Б. Пчелин*, доктор юридических наук, доцент (ХНУВД, Украина)

*В. В. Россихин*, доктор юридических наук, профессор, заслуженный работник образования Украины (Харьковский национальный университет радиотехники, Украина)

*Г. В. Россихина*, доктор юридических наук, доцент (Харьковский национальный университет имени В. Н. Каразина, Украина)

*Е. Ю. Салманова*, доктор юридических наук, профессор, заслуженный работник образования Украины (ХНУВД, Украина)

*А. Серджи*, доктор философии в области социологии и криминологии (Эссекский университет (г. Колчестер), Объединённое Королевство)

*А. А. Сердюк*, кандидат социологических наук, доцент (ХНУВД, Украина)

*В. В. Сокурено*, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Украины (ХНУВД, Украина)

*Н. В. Стацак*, доктор юридических наук, профессор (ХНУВД, Украина)

*Р. Л. Степанюк*, доктор юридических наук, профессор (ХНУВД, Украина)

*Е. И. Федоренко*, доктор педагогических наук, профессор (ХНУВД, Украина)

*Д. В. Швец*, кандидат педагогических наук, доцент (ХНУВД, Украина)

*Л. А. Шевченко*, кандидат психологических наук, доцент (ХНУВД, Украина)

*В. В. Шендрик*, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Украины (ХНУВД, Украина)

*М. Г. Щербаковский*, доктор юридических наук, доцент (ХНУВД, Украина)

*М. Ягер*, доктор философии, профессор криминологии (Люблянский университет, Словения)

☒ Статьи журнала проходят рецензирование, которое организуют члены редколлегии. Мнения авторов могут не совпадать с позицией редколлегии.

☒ Журнал включён в международную наукометрическую базу «Index Copernicus International», доступ к паспорту издания: <https://journals.indexcopernicus.com/++p24783657,3.html>.

☒ Электронная копия журнала бесплатно размещается в открытом доступе на сайте издания (<http://pb.univd.edu.ua>) и на сайте Национальной библиотеки Украины имени В. И. Вернадского НАН Украины (<http://nbuv.gov.ua/j-tit/PiB>). Полный актуальный перечень баз, репозитариев, библиотек, каталогов можно увидеть на сайте издания.

☒ Доступ к профилю журнала в Google Академии: <https://scholar.google.com/citations?user=Vi9GuiIAAAAJ>.

☒ При перепечатке ссылка на журнал «Право и безопасность» обязательна.

KHARKIV NATIONAL UNIVERSITY OF INTERNAL AFFAIRS

**LAW**



**and SAFETY**

*Scientific journal*

*No. 2 (Vol. 77) 2020*

*DOI: 10.32631/pb.2020.2*

Founder and publisher –  
Kharkiv National University of Internal Affairs

The frequency: 4 issues per year

Founded in May, 2002

In 2017, 2012 and 2010 the journal was ranked the 2nd,  
and in 2014 took the 3rd place in the contests for the best scientific,  
educational and periodical edition within the system of the Ministry  
of Internal Affairs of Ukraine in the category “scientific periodicals”

Kharkiv 2020

The journal belongs to the category "B" of the List of scientific professional editions of Ukraine (p. 3 of the order of the Ministry of Education and Science of Ukraine dated from January 15, 2018, No. 32) and is a professional edition in the field of juridical science and in psychology (legal psychology)

Recommended for publishing and distribution through Internet by the Academic Council of Kharkiv National University of Internal Affairs, protocol No. 4 dated from June 30, 2020

**Chief Editor:** *O. I. Bezpalo*, Doctor of Juridical Sciences, Professor, Honored Worker of SciTech of Ukraine (Kharkiv National University of Internal Affairs, *Ukraine*)  
**Deputy Editor:** *S. O. Shatrava*, Doctor of Juridical Sciences, Professor (KhNUIA, *Ukraine*)  
**Executive Secretary of Editorial Board:** *L. S. Katsalap*, Candidate of Juridical Sciences (Ph.D.) (KhNUIA, *Ukraine*)

#### **Editorial Board:**

*S. Ye. Ablamskyi*, Candidate of Juridical Sciences (Ph.D.) (KhNUIA, *Ukraine*)  
*O. S. Bakumov*, Candidate of Juridical Sciences (Ph.D.), Docent (KhNUIA, *Ukraine*)  
*V. I. Barko*, Doctor of Psychological Sciences, Professor (State Research Institute of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine (Kyiv), *Ukraine*)  
*K. L. Buhaichuk*, Candidate of Juridical Sciences (Ph.D.), Docent (KhNUIA, *Ukraine*)  
*P. C. van Duyne*, Ph.D., Professor (University of Utrecht, *Netherlands*)  
*O. V. Dzhafarova*, Doctor of Juridical Sciences, Professor (KhNUIA, *Ukraine*)  
*O. I. Fedorenko*, Doctor of Pedagogical Sciences, Professor (KhNUIA, *Ukraine*)  
*T. I. Gudz*, Candidate of Juridical Sciences (Ph.D.), Docent (KhNUIA, *Ukraine*)  
*M. Jager*, Ph.D., Professor (University of Ljubljana, *Slovenia*)  
*M. Klochko*, Ph.D., Associate Professor (Ohio State University (Marion), *USA*)  
*K. von Lampe*, Ph.D. (Berlin School of Economics and Law, *Germany*)  
*O. M. Lytvynov*, Doctor of Juridical Sciences, Professor, Honored Lawyer of Ukraine (KhNUIA, *Ukraine*)  
*M. I. Marchuk*, Candidate of Juridical Sciences (Ph.D.), Docent (KhNUIA, *Ukraine*)  
*A. Markovska*, Ph.D. (Anglia Ruskin University, Cambridge, *United Kingdom*)  
*K. Yu. Melnyk*, Doctor of Juridical Sciences, Professor (KhNUIA, *Ukraine*)  
*U. B. Mykhaylyshyn*, Doctor of Psychological Sciences, Docent (Uzhhorod National University, *Ukraine*)  
*Yu. V. Orlov*, Doctor of Juridical Sciences, Docent (KhNUIA, *Ukraine*)  
*V. B. Pchelin*, Doctor of Juridical Sciences, Docent (KhNUIA, *Ukraine*)  
*A. Di Ronco*, Ph.D. (University of Essex (Colchester), *United Kingdom*)  
*V. V. Rossikhin*, Doctor of Juridical Sciences, Professor, Honored Worker of Education of Ukraine (Kharkiv National University of Radio Electronics, *Ukraine*)  
*H. V. Rossikhina*, Doctor of Juridical Sciences, Docent (V. N. Karazin Kharkiv National University, *Ukraine*)  
*O. Yu. Salmanova*, Doctor of Juridical Sciences, Professor, Honored Worker of Education of Ukraine (KhNUIA, *Ukraine*)  
*O. O. Serdiuk*, Candidate of Sociological Sciences (Ph.D.), Docent (KhNUIA, *Ukraine*)  
*A. Sergi*, Ph.D. (University of Essex (Colchester), *United Kingdom*)  
*M. G. Shcherbakovskyi*, Doctor of Juridical Sciences, Docent (KhNUIA, *Ukraine*)  
*L. O. Shevchenko*, Candidate of Psychological Sciences (Ph.D.), Docent (KhNUIA, *Ukraine*)  
*V. V. Shendryk*, Doctor of Juridical Sciences, Professor, Honored Lawyer of Ukraine (KhNUIA, *Ukraine*)  
*D. V. Shvets*, Candidate of Pedagogical Sciences (Ph.D.), Docent (KhNUIA, *Ukraine*)  
*V. V. Sokurenko*, Doctor of Juridical Sciences, Professor, Honored Lawyer of Ukraine (KhNUIA, *Ukraine*)  
*M. V. Stashchak*, Doctor of Juridical Sciences, Professor (KhNUIA, *Ukraine*)  
*R. L. Stepaniuk*, Doctor of Juridical Sciences, Professor (KhNUIA, *Ukraine*)  
*O. O. Yevdokimova*, Doctor of Psychological Sciences, Professor (KhNUIA, *Ukraine*)

- ✂ Journal's articles undergo peer review organized by the members of the Editorial Board. The views of the authors may not coincide with the position of the Editorial Board.
- ✂ **The journal is included into the international scientometrical database "Index Copernicus International"**, access to the edition's passport: <https://journals.indexcopernicus.com/++p24783657,3.html>.
- ✂ E-copy of the journal is available free of charge on **the website of the edition (<http://pb.univd.edu.ua>)** and on the website of the National Library of Ukraine named after V. I. Vernadskyi of the National Academy of Sciences of Ukraine (<http://nbuv.gov.ua/j-tit/PiB>). The full up-to-date list of bases, repositories, libraries, catalogs can be observed on the website of the edition.
- ✂ Access to the Google Scholar journal's profile: <https://scholar.google.com/citations?user=Vi9GuiIAAAAJ>.
- ✂ The reference to the journal "Law and Safety" is obligatory in case of reprinting.

## ЗМІСТ

### СТАТТЯ НОМЕРА

ПЧЕЛІН В. Б. Можливі шляхи підвищення ефективності функціонування інституту очищення влади (люстрації) в Україні.....	13
МІЛораДОВА Н. Е., ПАШКО Н. О. Особливості проведення допиту неповнолітніх, які постраждали від насильства.....	19

### НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА ТА ПРАВА ЛЮДИНИ

МАТЮШКОВА Т. П. Теоретичні та практичні аспекти використання анатомічнодеталізованих ляльок під час допиту надзвичайно вразливих осіб .....	27
НЕСТЕРЕНКО О. В. Система суб'єктів забезпечення національної безпеки і оборони України .....	33
САМБОР М. А. Огляд на стан сп'яніння: особливості правового регулювання та дотримання прав і свобод людини.....	40

### АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО ТА ПОЛІЦЕЇСТИКА

БРУСАКОВА О. В. Класифікація принципів державного регулювання в галузі авіаційного транспорту .....	48
ВОРОНИЙ О. О. Правові засади протидії корупції та організованій злочинності й місце серед них адміністративно-правового регулювання.....	58
КІКІНЧУК В. Ю. Поняття, ознаки та види адміністративних процедур.....	64
ТЕРЕМЕЦЬКИЙ В. І., ШУСТ Г. П. Публічне управління у сфері використання та охорони земельних ресурсів: зарубіжний досвід та українські реалії .....	69
ЧОРНА А. М. Шляхи вдосконалення адміністративно-правового механізму забезпечення прав суб'єктів підприємницької діяльності у сфері оподаткування .....	76

### ПРОТИДІЯ ЗЛОЧИННОСТІ ТА БОРОТЬБА З КОРУПЦІЄЮ

ВОЛОДИНА О. О., МАЛИНОВСЬКА Т. М. Профілактика вчинення домашнього насильства щодо осіб похилого віку.....	81
КОРШЕНКО В. А., ЧУМАК В. В., МОРДВИНЦЕВ М. В., ПАШНЄВ Д. В. Стан систем безпеки з використанням технічних засобів відеозапису та відеоспостереження: зарубіжний досвід, перспективи впровадження в діяльність Національної поліції України.....	86
СТЕПАНЮК Р. Л., ПЕРЛІН С. І. Дослідження ДНК як галузь криміналістичної техніки: проблеми формування та напрямки розвитку.....	93

### ЕМПІРИЧНЕ ПРАВОЗНАВСТВО

ГУФМАН Г. Л. Державна податкова політика в Україні: історико-правовий аспект (на прикладі ХХ століття) .....	100
--	-----

ЗАГУМЕННА Ю. О., ЛАЗАРЄВ В. В. Становлення та розвиток органів місцевого самоврядування в Україні (1991–2019 роки) .....	106
КОШИКОВ Д. О. Зарубіжний досвід оцінювання економічної безпеки: основні підходи та можливості для України.....	118
МАКАРЕНКО В. С. Загальні засади протидії корупції в країнах Вишеградської четвірки: досвід Угорщини.....	126
СЕЗОНОВ В. С. Генезис криміналістичного дослідження документів як галузі криміналістичної техніки .....	133

---

### **ЮРИДИЧНА ПСИХОЛОГІЯ**

---

ЛАРІОНОВА А. В. Теоретичний та практичний аспекти професійного психологічного відбору кандидатів на навчання у закладах вищої освіти системи МВС України.....	141
---	-----

---

### **РЕФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА**

---

БУГАЙЧУК К. Л. Питання вдосконалення положень чинного законодавства України щодо запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби COVID-19.....	147
ЗОЗУЛЯ О. І. Економічні, соціальні та культурні права людини в умовах запобігання поширенню COVID-19 в Україні.....	156
ЛИЗОГУБ Я. Г. Стаття 151 Кримінального кодексу України: проблеми законодавчого визначення та співвідношення об'єктивних ознак складу злочину.....	164

---

### **ДО УВАГИ АВТОРІВ І ЧИТАЧІВ НАУКОВОГО ЖУРНАЛУ «ПРАВО І БЕЗПЕКА»**

---

Сторінка редакції.....	176
------------------------	-----



## СОДЕРЖАНИЕ

### СТАТЬЯ НОМЕРА

ПЧЕЛИН В. Б. Возможные пути повышения эффективности функционирования института очистки власти (люстрации) в Украине (укр.).....	13
МИЛОРАДОВА Н. Э., ПАШКО Н. А. Особенности проведения допроса несовершеннолетних, пострадавших от насилия (укр.).....	19

### НАЦИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ И ПРАВА ЧЕЛОВЕКА

МАТЮШКОВА Т. П. Теоретические и практические аспекты использования анатомически детализированных кукол при допросе особо уязвимых лиц (укр.).....	27
НЕСТЕРЕНКО А. В. Система субъектов обеспечения национальной безопасности и обороны Украины (укр.) .....	33
САМБОР Н. А. Освидетельствование на состояние опьянения: особенности правового регулирования и соблюдения прав и свобод человека (укр.).....	40

### АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО И ПОЛИЦЕЙСТИКА

БРУСАКОВА О. В. Классификация принципов государственного регулирования в области авиационного транспорта (укр.).....	48
ВОРОНОЙ А. А. Правовые основы противодействия коррупции и организованной преступности и место среди них административно-правового регулирования (укр.) .....	58
КИКИНЧУК В. Ю. Понятие, признаки и виды административных процедур (укр.).....	64
ТЕРЕМЕЦКИЙ В. И., ШУСТ А. П. Публічне управління у сфері використання та охорони земельних ресурсів: зарубіжний досвід та українські реалії (укр.) .....	69
ЧЕРНАЯ А. Н. Пути совершенствования административно-правового механизма обеспечения прав субъектов предпринимательской деятельности в сфере налогообложения (укр.).....	76

### ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ ПРЕСТУПНОСТИ И БОРЬБА С КОРРУПЦИЕЙ

ВОЛОДИНА О. А., МАЛИНОВСКАЯ Т. Н. Профилактика совершения домашнего насилия в отношении пожилых людей (укр.).....	81
КОРШЕНКО В. А., ЧУМАК В. В., МОРДВИНЦЕВ Н. В., ПАШНЕВ Д. В. Состояние систем безопасности с использованием технических средств видеозаписи и видеонаблюдения: зарубежный опыт, перспективы внедрения в деятельность Национальной полиции Украины (укр.) .....	86
СТЕПАНЮК Р. Л., ПЕРЛИН С. И. Исследование ДНК как отрасль криминалистической техники: проблемы формирования и направления развития (укр.).....	93

---

---

**ЭМПИРИЧЕСКОЕ ПРАВОВЕДЕНИЕ**

---

---

ГУФМАН Г. Л. Государственная налоговая политика в Украине: историко-правовой аспект (на примере XX века) (укр.) .....	100
ЗАГУМЕННАЯ Ю. О., ЛАЗАРЕВ В. В. Становление и развитие органов местного самоуправления в Украине (1991–2019 годы) (укр.) .....	106
КОШИКОВ Д. А. Зарубежный опыт оценки экономической безопасности: основные подходы и возможности для Украины (укр.) .....	118
МАКАРЕНКО В. С. Общие основы противодействия коррупции в странах Вышеградской четверки: опыт Венгрии (укр.) .....	126
СЕЗОНОВ В. С. Генезис криминалистического исследования документов как отрасли криминалистической техники (укр.) .....	133

---

---

**ЮРИДИЧЕСКАЯ ПСИХОЛОГИЯ**

---

---

ЛАРИОНОВА А. В. Теоретический и практический аспекты профессионального психологического отбора кандидатов на обучение в вузах системы МВД Украины (укр.) .....	141
--	-----

---

---

**РЕФОРМИРОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

---

---

БУГАЙЧУК К. Л. Вопросы совершенствования положений действующего законодательства Украины относительно предупреждения возникновения и распространения коронавирусной болезни COVID-19 (укр.) .....	147
ЗОЗУЛЯ О. И. Экономические, социальные и культурные права человека в условиях предотвращения распространения COVID-19 в Украине (укр.) .....	156
ЛИЗОГУБ Я. Г. Уголовного кодекса Украины: проблемы законодательного определения и соотношения объективных признаков состава преступления (укр.) .....	164

---

---

**ВНИМАНИЮ АВТОРОВ И ЧИТАТЕЛЕЙ НАУЧНОГО ЖУРНАЛА «ПРАВО И БЕЗОПАСНОСТЬ»**

---

---

Страничка редакции (укр.) .....	176
---------------------------------	-----

## CONTENT

### ***THE ARTICLE OF THE NUMBER***

PCHELIN V. B. Possible ways to Increase the Efficiency of the Institution of Power Lustration in Ukraine ( <i>Ukr</i> ).....	13
MILORADOVA N. E., PASHKO N. A. Features of Interrogation of Minors who are Victims of Violence ( <i>Ukr</i> ).....	19

### ***NATIONAL SECURITY AND HUMAN RIGHTS***

MATIUSHKOVA T. P. Theoretical and Practical Aspects of Using Anatomically Detailed Puppets while Interrogating Extremely Vulnerable Persons ( <i>Ukr</i> ).....	27
NESTERENKO A. V. System of Subjects for Ensuring National Security and Defense of Ukraine ( <i>Ukr</i> ).....	33
SAMBOR M. A. Examination and the State of Intoxication: Features of Legal Regulation and Observance of Human Rights and Freedoms ( <i>Ukr</i> ).....	40

### ***ADMINISTRATIVE LAW AND POLICING***

BRUSAKOVA O. V. Classification of State Regulation Principles in the Field of Air Transport ( <i>Ukr</i> ).....	48
VORONYI O. O. Legal Principles of Counteraction to Corruption and Organized Crime and the Place of Administrative and Legal Regulation among Them ( <i>Ukr</i> ).....	58
KIKINCHUK V. YU. Concepts, Features and Types of Administrative Procedures ( <i>Ukr</i> ).....	64
TEREMETSKYI V. I., SHUST H. P. Public Administration in the Field of Using and Protecting Land Resources: International Experience and Ukrainian Realities ( <i>Ukr</i> ).....	69
CHORNA A. M. Ways to Improve Administrative and Legal Mechanism for Ensuring the Rights of Business Entities in the Field of Taxation ( <i>Ukr</i> ).....	76

### ***CRIME COUNTERACTION AND COMBATING CORRUPTION***

VOLODINA O. O., MALYNOVSKA T. M. Prevention of Domestic Violence against the Elderly ( <i>Ukr</i> ).....	81
KORSHENKO V. A., CHUMAK V. V., MORDVYNTSEV M. V., PASHNEV D. V. Security Systems' Status with the Use of Technical Means of Video Recording and Video Surveillance: International Experience, Perspectives for Implementation in the Activities of the National Police of Ukraine ( <i>Ukr</i> ).....	86
STEPANIUK R. L., PERLIN S. I. DN Testing as a Branch of Forensic Technology: Problems of Formation and Directions of Development ( <i>Ukr</i> ).....	93

### ***EMPIRICAL LAW***

GUFMAN G. L. State Tax Policy in Ukraine: Historical and Legal Aspect (Based on the Example of the XX Century) ( <i>Ukr</i> ).....	100
--	-----

ZAHUMENNA YU. O., LAZAREV V. V. Formation and Development of Local Self-Government Agencies in Ukraine (1991–2019) ( <i>Ukr</i> ) .....	106
KOSHIKOV D. O. International Experience in Assessing Economic Security: Basic Approaches and Opportunities for Ukraine ( <i>Ukr</i> ).....	118
MAKARENKO V. S. General Principles of Anti-Corruption in V4 Visegrad Countries: Experience of Hungary ( <i>Ukr</i> ).....	126
SEZONOV V. S. The Genesis of Forensic Research of Documents as the Branch of Forensic Technology ( <i>Ukr</i> ).....	133

---

#### **LEGAL PSYCHOLOGY**

---

LARIONOVA A. V. Theoretical and Practical Aspects of Professional Psychological Selection of Candidates for Training at Higher Education Institutions of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine ( <i>Ukr</i> ) .....	141
--	-----

---

#### **REFORM OF THE LEGISLATION**

---

BUHAICHUK K. L. Issues of Improving the Provisions of the Current Law of Ukraine Regarding the Prevention of the Origin and Spread of COVID-19 Coronavirus Disease ( <i>Ukr</i> ).....	147
ZOZULIA O. I. Economic, Social and Cultural Human Rights in the Context of Preventing the Spread of COVID-19 in Ukraine ( <i>Ukr</i> ) .....	156
LYZOHUB YA. H. Article 151 of the Criminal Code of Ukraine: Challenges of Legislative Determination and Correlation of the Objective Criteria of Corpus Delicti ( <i>Ukr</i> ).....	164

---

#### **TO AUTHORS' OF SCIENTIFIC JOURNAL "LAW AND SAFETY" ATTENTION**

---

Editorial Board's Notes ( <i>Ukr</i> ).....	176
---	-----

## СТАТТЯ НОМЕРА

ЮРИДИЧНІ НАУКИ


УДК 35.08.342.5

DOI: <https://doi.org/10.32631/pb.2020.2.01>

**ВІТАЛІЙ БОРИСОВИЧ ПЧЕЛІН,**

*доктор юридичних наук, доцент,*

*Харківський національний університет внутрішніх справ;*

 <https://orcid.org/0000-0001-9540-9084>;

*e-mail: pchelin@me.com*

### МОЖЛИВІ ШЛЯХИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ІНСТИТУТУ ОЧИЩЕННЯ ВЛАДИ (ЛЮСТРАЦІЇ) В УКРАЇНІ

Наголошено, що одним з основних механізмів перезавантаження всіх гілок влади в Україні свого часу було обрано люстрацію (очищення влади). Проаналізовано національне законодавство, що становить правову основу функціонування механізмів очищення влади в Україні. З'ясовано, що вітчизняний механізм очищення влади є неефективним. Розглянуто рішення Європейського суду з прав людини про порушення Україною в межах застосування механізмів очищення влади Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Визначено шляхи підвищення ефективності функціонування інституту очищення влади в Україні.

**Ключові слова:** *очищення влади в Україні, люстрація, шляхи підвищення ефективності люстрації, механізм очищення влади, правові засади, рішення Європейського суду з прав людини.*

*Оригінальна стаття*

#### Постановка проблеми

Побудова нової, дійсно демократичної та правової, держави, діяльність якої в першу чергу була б зорієнтована на потреби суспільства та конкретного громадянина, свого часу вимагала повного оновлення правлячої еліти в Україні. Саме тому внаслідок демократичних подій кінця 2013 – початку 2014 років в Україні одним із першочергових заходів було обрано курс на повне перезавантаження всіх гілок влади. Його необхідність була викликана повною дискредитацією влади, а також кричущим рівнем корупції, яка пронизувала всі щаблі державної влади. Одним з основних правових механізмів такого перезавантаження було обрано люстрацію, або ж очищення влади.

#### Стан дослідження проблеми

Проблемні питання функціонування механізмів очищення влади в Україні були предметом наукових пошуків таких учених, як О. Безпалова [1], С. Задорожний [2], В. Іванцов [4], А. Мовчан [4], О. Мусієнко [5], А. Новак [6], В. Нонік [7], О. Пархоменко-Куцевіл [8], С. Ре-

занов [9], М. Романов [10], С. Шатрава [10] та ін. Не дивлячись на внесок указаних і низки інших учених-правознавців на формування як теоретичної складової функціонування механізмів очищення влади, так і правозастосування в цій сфері суспільних відносин, у більшості випадків цим питанням увага приділялася лише фрагментарно, в межах дослідження більш широкої проблематики. Крім цього, слід указати й на стрімке оновлення національного законодавства, що становить правову основу функціонування механізмів очищення влади в Україні.

#### Мета і завдання дослідження

*Метою* дослідження є визначення можливих шляхів підвищення ефективності функціонування інституту очищення влади в Україні. Для досягнення вказаної мети були виконані такі *завдання*: проаналізовано сучасний стан нормативно-правової регламентації процедур очищення влади в Україні, проведено порівняльно-правовий аналіз законодавства, що визначає правові засади люстрації стосовно окремих категорій осіб; визначено

недоліки функціонування інституту очищення влади та запропоновано можливі шляхи вирішення цієї проблеми.

**Наукова новизна дослідження** полягає в тому, що за його допомогою на підставі аналізу національного законодавства і судової практики, в тому числі європейської, визначено можливі шляхи підвищення ефективності функціонування інституту очищення влади в Україні.

### Виклад основного матеріалу

Закон України «Про очищення влади» було ухвалено вже через декілька місяців після позачергового обрання нового Президента України. Цей нормативно-правовий акт набрав чинності 16 жовтня 2014 р. Згідно зі ст. 1 цього закону очищення влади або ж люстрація являє собою встановлену законом або рішенням суду заборону окремим фізичним особам обіймати певні посади та перебувати на службі (крім виборних посад) в органах державної влади й органах місцевого самоврядування<sup>1</sup>. Також у цьому законодавчому акті наводиться перелік зазначених посад, який є доволі об'ємним.

Інакше кажучи, якщо особа перебувала на певній посаді протягом визначеного в Законі України «Про очищення влади» періоду, вона підлягає люстрації, тобто не допускається до участі в управлінні державними справами. З одного боку, такі заходи можна розцінювати як справжнє очищення влади від недобросовісних осіб і непрофесіоналів своєї справи. З іншого – може йтися про можливість для правлячої новообраної еліти позбавитися від небажаних осіб лише через те, що колись вони працювали в іншій команді та не повною мірою поділяють погляди й інтереси нової. В останньому випадку до уваги не беруться ані досвід особи, ані її професіоналізм. Не враховуються й можливі наслідки заміни такої особи людиною, яка взагалі не розуміється на дорученій їй справі. Сам факт того, що вона працювала під час правління «попередників», уже вважається фактором її невідповідності.

Наголосимо, що ми повністю підтримуємо кроки, спрямовані на очищення влади від недобросовісних осіб. Однак це має відбуватися в дещо іншому форматі, за допомогою інших,

<sup>1</sup> Про очищення влади : Закон України від 16.09.2014 № 1682-VII // База даних (БД) «Законодавство України» / Верховна Рада (ВР) України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1682-18> (дата звернення: 11.06.2020).

більш об'єктивних механізмів, які мають персоніфікованого адресата. Такі механізми існували ще до ухвалення вищезгаданого нормативно-правового акта й існують і досі.

Так, слід зауважити, що головною ідеєю люстрації, яку повинен був впровадити Закон України «Про очищення влади»<sup>2</sup>, є обов'язкове проходження процедури перевірки кандидатів під час призначення або ж обрання на посади в органах державної влади, а також осіб, які вже обіймають ці посади. Такого висновку можна дійти з аналізу як самого закону, так і пояснювальної записки до нього, коли він мав статус законопроекту, тобто такий сенс вкладав у нього його авторський колектив. Проте і до його ухвалення існували й досі існують аналогічні механізми перевірки, реалізацію яких закріплено на рівні відповідного нормативно-правового акта. Зокрема, Законом України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р.<sup>3</sup> (до нього Законом України «Про засади запобігання та протидії корупції» від 7 квітня 2011 р.<sup>4</sup>) передбачено проведення спеціальної перевірки осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування. Також цим нормативно-правовим актом передбачено низку інших заходів (механізмів), спрямованих на запобігання та протидію корупції: фінансовий контроль (декларування), антикорупційну експертизу, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів тощо. Проведення спеціальних перевірок передбачено й низкою інших нормативно-правових актів: Законом України «Про державну службу» (ст. 19)<sup>5</sup>, Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від (ст. 5)<sup>6</sup>,

<sup>2</sup> Там само.

<sup>3</sup> Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> (дата звернення: 11.06.2020).

<sup>4</sup> Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 07.04.2011 № 3206-VI // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3206-17> (дата звернення: 11.06.2020). Втратив чинність.

<sup>5</sup> Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення: 11.06.2020).

<sup>6</sup> Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 № 2493-III // БД «Законодавство України» / ВР України.

Законом України «Про Національну поліцію» (ст. 50)<sup>1</sup>, Законом України «Про судоустрій і статус суддів» (ст. 74)<sup>2</sup> тощо.

Із зазначеного випливає, що положення Закону України «Про очищення влади»<sup>3</sup> фактично дублюють норми інших актів законодавства, що навряд чи підсилює ефективність нормативно-правової регламентації цієї сфери суспільних відносин. Окремо слід підкреслити той факт, що протягом існування згаданого вище нормативно-правового акта навряд чи можна вважати успішними заходи, які були здійснені відповідно до його положень і спрямовані на забезпечення очищення влади або ж люстрацію. Більшість правлячої еліти так і не було люстровано, а деякі особи, до яких все ж таки добралися люстраційні процеси, були поновлені на своїх посадах унаслідок винесення відповідного рішення суду. Більш того, наслідком таких поновлень стала ще й матеріальна компенсація (подекуди декілька десятків, а то й сотень тисяч гривень) за період так званого вимушеного прогулу. На неефективність вітчизняного механізму очищення влади звернув увагу і Європейський суд з прав людини. Зокрема, в рішенні у справі «Полях та інші проти України» від 17 жовтня 2019 р.<sup>4</sup> було констатовано, що в процесі звільнення державних службовців у межах застосування до них механізмів очищення влади було порушено Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р. (п. 1 ст. 6 щодо перших трьох заявни-

ків, а також ст. 8 щодо всіх заявників)<sup>5</sup>. Крім цього, Євросудом було постановлено, що держава-відповідач зобов'язана сплатити заявникам вказані нижче суми, які мають бути конвертовані в національну валюту держави-відповідача за курсом на день здійснення платежу: п'ять тисяч євро кожному заявнику та додатково суму будь-якого податку, що може нараховуватись як відшкодування моральної шкоди; одна тисяча п'ятсот євро першому заявнику та по триста євро другому-п'ятому заявникам та додатково суму будь-якого податку, що може нараховуватись заявникам як компенсація судових та інших витрат<sup>6</sup>. Відповідно до ст. 46 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод<sup>7</sup>, до якої Україна приєдналася (яку ратифікувала) шляхом ухвалення Закону України «Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції» від 17 липня 1997 р.<sup>8</sup>, рішення Євросуду в будь-яких справах для договірних сторін є обов'язковим для виконання. Також зауважимо, що відносини, які виникають у зв'язку з обов'язком держави виконати рішення Євросуду у справах проти України, регламентовано положеннями Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23 лютого 2006 р.<sup>9</sup>.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14> (дата звернення: 11.06.2020).

<sup>1</sup> Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19> (дата звернення: 11.06.2020).

<sup>2</sup> Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19> (дата звернення: 11.06.2020).

<sup>3</sup> Про очищення влади : Закон України від 16.09.2014 № 1682-VII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1682-18> (дата звернення: 11.06.2020).

<sup>4</sup> Рішення у справі «Полях та інші проти України» (Case of Polyakh and others v. Ukraine) : від 24.02.2020 // European Court of Human Rights : сайт. URL: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"appno":\["58812/15"\],"itemid":\["001-202334"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{) (дата звернення: 11.06.2020).

<sup>5</sup> Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод : від 04.11.1950 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004) (дата звернення: 11.06.2020).

<sup>6</sup> Рішення у справі «Полях та інші проти України» (Case of Polyakh and others v. Ukraine) : від 24.02.2020 // European Court of Human Rights : сайт. URL: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"appno":\["58812/15"\],"itemid":\["001-202334"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{) (дата звернення: 11.06.2020).

<sup>7</sup> Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод : від 04.11.1950 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004) (дата звернення: 11.06.2020).

<sup>8</sup> Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції : Закон України від 17.07.1997 № 475/97-ВР // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/475/97-вр> (дата звернення: 11.06.2020).

<sup>9</sup> Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини : Закон України від 23.02.2006 № 3477-IV // БД

Аналіз указаних положень свідчить про те, що люстрація в окремих випадках не лише не має сенсу, а і шкодить інтересам суспільства. Саме тому вважаємо, що такий стан справ якомога швидше слід узяти до уваги суб'єктам, відповідальним за формування й реалізацію цього напрямку державної політики. При цьому ми не стверджуємо, що увага функціонуванню механізмів з очищення влади не приділяється зовсім. Навпаки, можна відмітити й зайву активність у цьому напрямку, яку, однак, спрямовано не на усунення наявних недоліків, а на розширення переліку осіб, які підпадають під люстрацію. Так, наприклад, з ініціативи Президента України у Верховній Раді України було зареєстровано проєкт Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо очищення влади» від 11 липня 2019 р. № 10444<sup>1</sup>. Основним сенсом цього законопроєкту, як випливає з аналізу його тексту та пояснювальної записки<sup>2</sup> до нього, є розширення категорій осіб, які підпадають під дію люстрації. При цьому йдеться принаймні про два аспекти: по-перше, про збільшення кількості посад, які буде заборонено обіймати відповідній категорії осіб, а також про часові межі люстрації; по-друге, про те, що люстрація торкнеться виборних посад. Також слід відмітити й альтернативний законопроєкт від 12 липня 2019 р. № 10444<sup>3</sup>, який містить аналогічні положення, проте змінює часові межі його застосування, розповсюджу-

ючись на високопосадовців, які працювали в період з 2014 по 2024 рік.

Хоча обидва згадані вище законопроєкти свого часу було відкликано, сам факт їх існування викликає занепокоєння, оскільки є свідченням невдалості кроків на шляху вдосконалення ефективності функціонування інституту очищення влади в Україні. Зокрема, такі підходи до очищення влади, крім того, що є неефективними, суперечать і низці стандартів, визнаних світовою спільнотою. Так, у Керівних принципах, рекомендованих до врахування в законодавстві про люстрацію і затверджених Резолюцією ПАРЕ 1096 (1996), йдеться про декілька аспектів: вина повинна бути індивідуальною, а не колективною та має встановлюватися в кожному конкретному випадку; люстрація не може проводитись щодо виборних посад, адже виборці мають право обирати на власний розсуд<sup>4</sup>. Тому запропоновані вище кроки, на нашу думку, не можна визначити вдалими. Вважаємо, що на сьогодні в нашій державі повною мірою існують всі механізми, необхідні для здійснення очищення влади в правомірний, визнаний світовою спільнотою спосіб.

У цьому випадку йдеться не лише про зазначені вище законодавчі аспекти нормативної регламентації механізмів здійснення спеціальних перевірок стосовно відповідної категорії осіб. На сьогодні в нашій державі функціонує ціла низка спеціальних суб'єктів, уповноважених протидіяти та запобігати корупції в усіх її проявах – Спеціалізована антикорупційна прокуратура, підрозділи Національної поліції, Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з питань запобігання корупції та Вищий антикорупційний суд. У своїй діяльності вказані суб'єкти керуються процесуальним законодавством, положення якого регламентують питання, пов'язані з притягненням особи до відповідного виду юридичної відповідальності. Так, у Кодексі України про адміністративні правопорушення є Глава 13-А «Адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією», норми якої передбачають адміністративну відповідальність у вигляді позбавлення права

«Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3477-15> (дата звернення: 11.06.2020).

<sup>1</sup> Проєкт Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо очищення влади : від 11.07.2019 № 10444 / ініціатор В. О. Зеленський // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=66202](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66202) (дата звернення: 11.06.2020).

<sup>2</sup> Пояснювальна записка до проєкту закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо очищення влади» : від 11.07.2019 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=66202&pf35401=489597> (дата звернення: 11.06.2020).

<sup>3</sup> Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо очищення влади : альтернативний проєкт Закону України від 12.07.2019 № 10444-1 / ініціатор Г. А. Шверк // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=66214&pf35401=489659> (дата звернення: 11.06.2020).

<sup>4</sup> Висновок Головного науково-експертного управління на проєкт Закону України «Про внесення змін до Закону України “Про очищення влади”» : від 09.06.2015 № 2695-2 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=55040&pf35401=358876> (дата звернення: 11.06.2020).



обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на відповідний строк<sup>1</sup>. Нормами Розділу XVII «Злочини у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг» Кримінального кодексу України передбачено кримінальну відповідальність, що може також проявлятися у вигляді позбавлення особи права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на відповідний строк<sup>2</sup>.

### Висновки

Отже, як впливає з аналізу зазначених позицій, процеси, пов'язані зі здійсненням очищення влади в Україні, постійно перебувають у полі зору нашої держави. Проте вектор розвитку люстарційних процесів залишається майже без змін. Ураховуючи те, що протягом

свого існування наявний формат люстрації продемонстрував свою низьку ефективність, а подекуди навіть і зашкодив інтересам держави та суспільства в цілому, сьогодні настав час його переглянути. Зокрема, вважаємо, що замість його розширення необхідно підвищувати ефективність та розвивати вже наявні протягом значного часу механізми очищення влади. Установлення вини конкретної посадової особи у вчиненні правопорушення у сфері її професійної діяльності може мати наслідком відсторонення її від посади та заборону обіймати її в подальшому. У такому разі будуть дотримані всі стандарти очищення влади: вина матиме персональний характер, буде здійснено індивідуальне об'єктивне розслідування, а особа повною мірою зможе скористатися всіма механізмами захисту своїх прав.

### Список бібліографічних посилань

1. Беспалова О. І. Адміністративно-правовий механізм реалізації правоохоронної функції держави : монографія. Харків : НікаНова, 2014. 544 с.
2. Задорожний С. А. Механізми запобігання та протидії корупції в органах місцевої влади : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02. Київ, 2016. 251 с.
3. Іванцов В. О. Зміст і принципи реалізації дисциплінарної відповідальності у разі порушення норм Закону України «Про запобігання корупції». *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. Вип. 5, т. 2. С. 89–95.
4. Мовчан А. В. Актуальні проблеми протидії корупції в Україні. *Вісник кримінального судочинства*. 2017. № 1. С. 116–121.
5. Мусієнко О. П. Адміністративно-правові заходи запобігання та протидії корупції в органах виконавчої влади і місцевого самоврядування в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2017. 242 с.
6. Новак А. М. Теоретико-методологічні засади формування та реалізації національної антикорупційної політики : дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.01. Дніпро, 2019. 563 с.
7. Нонік В. В. Механізми формування та реалізації антикорупційної політики в Україні : дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.01. Миколаїв, 2019. 402 с.
8. Пархоменко-Куцевіл О. І. Формування та розвиток сучасних антикорупційних органів державної влади як основа запобігання та подолання корупції: теоретико-методологічний аналіз : монографія. Київ : Персонал, 2019. 308 с.
9. Резанов С. А. Дискреційні повноваження як корупційні ризики в діяльності органів державного управління. *Право і безпека*. 2014. № 3 (54). С. 88–91.
10. Романов М. В. Основні засади запобігання корупції. Харків : Права людини, 2017. 176 с.
11. Шатрава С. О. Адміністративно-правові засади запобігання корупції в органах Національної поліції України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2017. 439 с.

Надійшла до редколегії 20.06.2020

### **ПЧЕЛИН В. Б. ВОЗМОЖНЫЕ ПУТИ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ИНСТИТУТА ОЧИЩЕНИЯ ВЛАСТИ (ЛЮСТРАЦИИ) В УКРАИНЕ**

Отмечено, что одним из основных механизмов перезагрузки всех ветвей власти в Украине в свое время была избрана люстрация (очищение власти). Проанализировано

<sup>1</sup> Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 № 8073-X // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10> (дата звернення: 11.06.2020).

<sup>2</sup> Кримінальний кодекс України : Закон України від 05.04.2001 № 2341-III // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14> (дата звернення: 11.06.2020).

национальное законодательство, которое составляет правовую основу функционирования механизмов очищения власти в Украине. Выяснено, что отечественный механизм очищения власти неэффективен. Рассмотрено решение Европейского суда по правам человека о нарушении Украиной в рамках применения механизмов очищения власти Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Определены пути повышения эффективности функционирования института очищения власти в Украине.

**Ключевые слова:** *очищение власти в Украине, люстрация, пути повышения эффективности люстрации, механизм очистки власти, правовые основы, решение Европейского суда по правам человека.*

#### **PCHELIN V. B. POSSIBLE WAYS TO INCREASE THE EFFICIENCY OF THE INSTITUTION OF POWER LUSTRATION IN UKRAINE**

It has been emphasized that lustration (purification of power) was once chosen as one of the main mechanisms for resetting all branches of power in Ukraine. The national legislation, which is the legal basis for the functioning of the mechanisms for the purification of power in Ukraine, has been analyzed. It has been clarified that the domestic mechanism of government lustration is ineffective, since in many cases it harmed the interests of the state and society in general. It has been stated that the majority of the ruling elite was never lustrated, and those who were under lustration processes were renewed in their positions as a result of court decisions. The result of such renewals was material compensation (sometimes several dozens or even hundreds of thousands of hryvnias) for the period of so-called forced absence. The decision of the European Court of Human Rights on the Ukraine's violation of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms dated from November 4, 1950 within the application of mechanisms of power lustration has been studied. The author has emphasized the need for increasing the efficiency and developing mechanisms of power lustration existing for a long period of time. It has been noted that the state is showing excessive activity in the formation and implementation of mechanisms for the purification of power, aimed not at eliminating existing shortcomings, but at expanding the list of persons subject to lustration. Such approaches to the purification of power, being ineffective, contradict a number of standards recognized by the world community. Ways to increase the efficiency of the institution of power lustration in Ukraine have been determined. It has been argued that it is expedient to use such mechanisms of purification of power that have a personalized addressee. It has been noted that establishing the guilt of a particular official in committing an offense in the field of his professional activity may result in his removal from office and a ban on holding this position in the future. It has been established that all the standards of purification of power will be observed in this case: the guilt will be personal, an individual objective investigation will be carried out, and the person will be able to use all the mechanisms to protect own rights.

**Key words:** *lustration of power in Ukraine, lustration, ways to increase, mechanism of power lustration, legal principles, decisions of the European Court of Human Rights.*


УДК [159.9:351.74](477)

DOI: <https://doi.org/10.32631/pb.2020.2.02>

**НАТАЛЯ ЕДУАРДІВНА МІЛОРАДОВА,**

*доктор психологічних наук, доцент,*

*Харківський національний університет внутрішніх справ;*

 <https://orcid.org/0000-0002-0716-9736>;

**НАТАЛІЯ ОЛЕКСАНДРІВНА ПАШКО,**

*Харківський національний університет внутрішніх справ*

## ОСОБЛИВОСТІ ПРОВЕДЕННЯ ДОПИТУ НЕПОВНОЛІТНІХ, ЯКІ ПОСТРАЖДАЛИ ВІД НАСИЛЬСТВА

Розкрито основні положення щодо організації та проведення допиту неповнолітніх, які постраждали від насильства. Розглянуто поняття фізичного, сексуального, психологічного та економічного насильства над дитиною. Проаналізовано особливості допиту неповнолітніх, які постраждали від насильства. Визначено предмет, об'єкт і завдання допиту неповнолітніх. Розглянуто особливості впливу насильства на розвиток дитини та давання свідчень, алгоритм проведення допиту, формулювання запитань для неповнолітніх, які постраждали від насильства, відповідно до вікових періодів та їх психоемоційного стану.

**Ключові слова:** допит, психологічне, сексуальне, економічне та фізичне насильство, неповнолітні, досудове розслідування.

*Оригінальна стаття*

### Постановка проблеми

Насильство над неповнолітніми є дуже актуальною проблемою сьогодення. Поширення насильства щодо неповнолітніх безпосередньо пов'язується із загальним зростанням насильницьких злочинів, суїцидів, нещасних випадків та насильства в суспільстві. Так, протягом 2018 р. до поліції надійшло 1 285 заяв і повідомлень про вчинення домашнього насильства. Ці заяви подали самі діти. Упродовж 2018 р. було скоєно 4,3 тис. злочинів стосовно дітей. Майже 1,5 тис. дітей стали жертвами тяжких та особливо тяжких злочинів. У 80 % випадків насильство щодо дітей здійснюється з боку найближчого оточення з обмеженим колом свідків [1]. Під час розслідування кримінальних проваджень за участю неповнолітніх можуть виникати непорозуміння, пов'язані як із процесуальними особливостями проведення слідчих (розшукових) дій щодо дітей, так і з отриманням та оцінюванням їхніх свідчень. Тому сучасна практика кримінальних проваджень потребує науково обґрунтованих рекомендацій щодо врахування як процесуальних особливостей проведення слідчих (розшукових) дій, так і психологічних особли-

востей отримання й оцінювання свідчень неповнолітніх. Саме врахування психологічної складової проведення слідчих (розшукових) дій, що ґрунтується на принципах правосуддя, дружнього до дитини, сприятиме захисту прав та інтересів неповнолітніх, отриманню достовірної інформації від них і підвищенню ефективності проведення розслідування.

### Стан дослідження проблеми

Проблематика розгляду особливостей проведення слідчих (розшукових) дій узагалі та допиту зокрема є предметом досліджень багатьох науковців.

Так, наукові засади проведення допиту розглядали такі відомі вчені-процесуалісти, як Ю. П. Аленін, І. В. Гловюк, А. О. Ляш, О. Р. Михайленко, В. Т. Нор, М. А. Погорецький, В. О. Попелюшко, Л. Д. Удалова, М. О. Янковий та ін. У криміналістичних дослідженнях проблеми тактики проведення допиту потерпілих розкривалися у працях О. Я. Баєва, В. П. Бахіна, Р. С. Белкіна, О. М. Васил'єва, А. Ф. Волобуєва, А. В. Дулова, В. А. Журавля, О. О. Закатова, Г. А. Зоріна, Л. М. Карнеєвої, В. О. Коновалової, В. Г. Лукашевича, М. І. Порубова, Є. Є. Центрова,

В. Ю. Шепітька та інших. Особливості допиту малолітніх і неповнолітніх на стадії досудового розгляду досліджувалися деякими вітчизняними науковцями, зокрема А. А. Закашовим, Л. Л. Каневським, В. Е. Коноваловою, В. В. Леоненко, І. С. Федотовим, Н. В. Павлюком, В. М. Тертишником, Т. С. Шмиголем, А. А. Шуличенко та ін. Психологічні особливості проведення слідчих дій, зокрема за участі неповнолітніх, були предметом досліджень Р. І. Благути, В. Л. Васильєва, М. В. Костицького, Н. І. Гаврилова, І. В. Озерського, М. Є. Дирдіна, Н. В. Грищенко, Д. В. Затенацького, Д. В. Куриленко, Ю. А. Чаплинської та ін.

Однак, незважаючи на актуальність тематики і велику кількість досліджень, певні аспекти проведення допиту неповнолітніх, які постраждали від насильства, потребують подальшого розгляду.

### **Мета і завдання дослідження**

*Метою* статті є виявити психологічні особливості проведення допиту неповнолітніх, які постраждали від насильства, та запропонувати методичні рекомендації щодо його проведення з урахуванням цих особливостей.

*Завданнями*, спрямованими на досягнення вказаної мети, є такі: 1) обґрунтування принципів допиту неповнолітнього, що ґрунтуються на принципах правосуддя, дружнього до дитини; 2) розгляд наявних підходів і методів проведення допиту неповнолітніх з урахуванням вікових особливостей та психоемоційного стану дитини.

**Наукова новизна дослідження** полягає в обґрунтуванні підходів і методів проведення допиту неповнолітніх, що ґрунтуються на принципах правосуддя, дружнього до дитини, та врахуванні вікових особливостей, психоемоційного стану і впливу ситуації насильства на її психіку.

### **Виклад основного матеріалу**

Насильство щодо дітей – складна та багатофакторна проблема, що потребує такого ж комплексного підходу до її вирішення. Розрізняють чотири види насильства: сексуальне, психологічне, економічне та фізичне. Кожен з них має свою специфіку.

*Сексуальне насильство* – це протиправні дії сексуального характеру, спрямовані на посягання на статеву недоторканність дитини, залучення дитини за її згодою або без такої до сексуальних дій з дорослим із метою отримання останнім сексуального задоволення. Сексуальне насильство може супроводжува-

тись як фізичним, так і психологічним насильством [2, с. 52].

Сексуальне насильство має такі форми: вагінальне, здійснене у неприродний спосіб (оральний, анальний, маніпуляції пальцями або іншими предметами зі статевим органом дитини), ігри сексуального характеру, імітація статевого акту, вимога спати в одному ліжку з особою іншої статі, залучення дитини у комерційний секс, створення умов, за яких дитина постійно спостерігає за статевими стосунками інших людей, підглядання за дитиною та її розбещення шляхом спілкування з дитиною в соціальних мережах.

*Психологічне насильство* пов'язується із впливом на психіку дитини шляхом словесних образ або погроз, переслідувань, залякувань чи висловлювання недовіри, якими навмисно викликаються невпевненість, відчуття беззахисності та страх, що призводить до заподіяння шкоди психічному здоров'ю дитини.

*Психологічне насильство* – це насильство, пов'язане з дією особи на психіку дитини шляхом словесних образ або погроз, переслідування, залякування, якими навмисно викликається емоційна непевність, нездатність захистити себе і може завдаватися або завдається шкода психічному здоров'ю [2, с. 54]. Психологічне насильство щодо дитини виникає в ситуації постійної нестачі доброзичливої, здорової атмосфери, яка сприяла б емоційному зростанню та росту самооцінки дитини. Психологічне насильство може виявлятися у формах нехтування та жорстокого поведіння з дитиною. Нехтування дитиною – хронічна нездатність батьків або осіб, які здійснюють догляд, надати дитині належну підтримку, увагу, турботу, забезпечити основні потреби дитини в їжі, одязі, житлі, медичному обслуговуванні, освіті, захисті та догляді через низку об'єктивних причин (бідність, психічне захворювання, недосвідченість), а також без них. До нехтування дитиною належить потурання заподіяння шкоди, враховуючи приохочення до наркотиків та алкоголю, яке призводить до втрати дитиною самоконтролю та формування в неї стійкої залежності. Психологічне жорстоке поведіння – хронічне приниження, образа та висміювання дитини, знущання з неї. До різновидів психологічного насильства щодо дітей, зокрема, належать:

- поведіння з дітьми як зі своєю власністю;
- використання фізичних переваг дорослої людини;
- жорстокість щодо інших істот і людей;
- крики, стресогенна поведінка, залякування та навіювання страху;

– застосування погроз як аргументу у вихованні [2, с. 55].

*Фізичне насильство щодо дитини* визнається як умисне нанесення їй іншою особою побоїв, тілесних ушкоджень, що може призвести або призвело до смерті постраждалої дитини, порушення фізичного чи психічного здоров'я, заподіяння шкоди її честі й гідності, в тому числі в сім'ї. [2, с. 51]. До фізичного насильства належать порушення цілісності органів і тканин організму; побої, удари, ляпаси, грубі штурхання та штовхання; позбавлення їжі, пиття і сну; прив'язування (приковування) та зв'язування дитини; вплив на дитину із застосуванням фізичних властивостей предметів і явищ середовища. Наслідки можуть мати як видимі ознаки, так і приховані.

Поряд із цим під час розгляду справ, насамперед щодо насильницьких та інших злочинів, неповнолітні також виступають як свідки таких злочинів. Допит є чи не єдиною слідчою (розшуковою) дією, яка проводиться в усіх без винятку кримінальних провадженнях, але під час взаємодії з неповнолітніми потребує дотримання певних умов та процедур. У теорії кримінального процесу та у практичній діяльності слідчих підрозділів існує чимало проблемних аспектів, що стосуються допиту неповнолітніх жертв і свідків насильства. Складність його проведення обумовлюється специфікою психології формування цієї категорії допитуваних, їх віковими й індивідуальними психологічними особливостями [3].

Розглядаючи психологічну складову проведення допиту (опитування) дитини, на наш погляд, необхідно звернути увагу на декілька основних моментів [4]:

1) урахування під час проведення допиту суттєвих відмінностей між комунікацією з дітьми та комунікацією з дорослою людиною, що стосуються психологічних, фізіологічних та вікових особливостей розвитку дитини, типових поведінкових проявів, характерних для її віку; особливостей вибору часу взаємодії з дитиною і тривалості такої взаємодії, організації простору взаємодії й вибору тематики взаємодії;

2) допит (опитування) неповнолітньої особи, як і інші слідчі (розшукові) дії стосовно дітей, повинні ґрунтуватися на принципах правосуддя, дружнього до дитини (участі дитини, забезпечення найкращих інтересів дитини, гідності, захисту від дискримінації, верховенства права) [5];

3) підготовленість працівників поліції до проведення допиту (опитування) дитини, а саме: а) наявність знань про особливості ко-

мунікації з дитиною, вікові особливості дітей та готовність спілкуватися з дітьми різного віку; складові проведення допиту (опитування) дитини та їх характеристики, техніки опитування; б) сформованість загальних і спеціальних комунікативних умінь; крім того, побудова взаємодії з дитиною повинна будуватися на гнучкості, об'єктивності й емпатії;

4) залучення спеціаліста-психолога як на стадії підготовки до проведення допиту, так і безпосередньо в сам процес;

5) створення безпечних умов проведення допиту (опитування) дитини, щоб отримати повну та надійну інформацію і водночас не допустити вторинного травмування дитини; використання методики «Зелена кімната» і технік опитування в роботі з різними категоріями дітей надає можливість проводити таку роботу з отримання надійних свідчень;

6) розвиток умінь слідчого формулювати запитання дитині на допиті відповідно до її стану, психофізіологічних та вікових особливостей;

7) розуміння тривалості взаємодії з дитиною; згідно з вимогами ч.2 ст.226 КПК України допит малолітньої або неповнолітньої особи не може тривати без перерви понад одну годину, а загалом понад 2 години на день; тривалість допиту не може бути єдиною для всіх дітей, вона визначається з урахуванням віку й індивідуальних особливостей дитини; існує загальна закономірність – чим молодшою є дитина, тим швидше вона втомлюється, і тим легше вплинути на її пізнавальні процеси [6];

8) урахування психологічних особливостей кожної стадії цієї слідчої (розшукової) дії, а саме попередньої, вступної, вільної розповіді, детальних запитань і завершальної.

Розглянемо більш ґрунтовно деякі із зазначених особливостей.

Допит для неповнолітнього є стресовою ситуацією та пов'язаною з відтворенням події з насильством. Під час стресових ситуацій в організмі задіюється частина мозку амігдала, яка відповідає за реакції виживання «бий – біжи – замри – здавайся». Коли активізується амігдала, дитині складно мислити логічно, вона не може міркувати аргументовано. Неповнолітній може бути надмірно активним або мовчазним і, навпаки, піддаватися впливу дорослого, намагаючись виправдати всі його очікування. У такому стані дитині важко відповідати на питання, мислити логічно, відтворювати інформацію [7]. Стрес запускає в дію відповідні захисні механізми, які допомагають впоратись із ситуацією. Разом із тим, психіка дитини намагається звільнитися

від спогадів, що були для неї травматичними. Тому створення безпечної та дружньої атмосфери сприятиме зниженню негативного реагування дитини на процедуру допиту (опитування) та підвищить його ефективність.

Щоб допомогти неповнолітньому впоратися з переживаннями, послабити дію захисних механізмів психіки, які блокують спогади про подію, спеціалісту важливо дотримуватись такої формули:

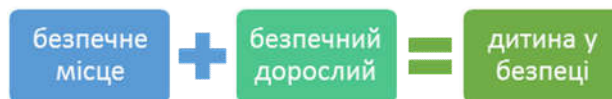


Рис. 1. Відчуття дитини в безпеці

Використання такої формули надає можливість неповнолітньому почуватись у певній безпечній обстановці, що сприяє запуску тієї частини мозку, яка відповідає за відтворення інформації.

*Безпечне місце* – прогнозоване дитиною: дитина отримала повну інформацію, що з нею там відбуватиметься, хто буде присутній та якою є роль цих осіб, а так само, що очікується від дитини; там, де «не відбувається насильство»; місце є безпечним для дитини (фізично), максимально підготовленим для взаємодії (наявні меблі відповідно до віку дитини, олівці, папір, іграшки тощо).

*Безпечний дорослий* – дорослий, який враховує вікові й індивідуальні особливості дитини, її психологічний стан, взаємодіє «на рівні» з дитиною, ставиться доброзичливо, вміє розпізнавати потреби дитини та забезпечує захист її прав та інтересів.

Важливо контактувати з неповнолітнім не «зверху вниз», а опускаючись на його рівень зросту, не підвищувати голос, не робити різких рухів, не тиснути, не підганяти дитину, не критикувати та бути обережним з тактильними дотиками. Під час взаємодії слід забезпечити простір для індивідуального спілкування з неповнолітнім та обмежити присутність і втручання інших людей. Важливо забезпечити тишу та засоби, що допоможуть налагодженню контакту з дитиною (олівці, папір, іграшки тощо).

*Дитина в безпеці* – дитина, яка відчувається захищеною та перебуває у стані спокою. Вона має контроль над власним життям, розуміє, що відбуватиметься, до кого може звернутися за допомогою, може управляти власними емоціями та відтворювати події, що відбувалися з нею раніше. Відчуття безпеки дитини залежить від зовнішніх факторів, якими є наявність уважного й турботливого дорослого, прогнозованість та поінформованість про ситуацію, в якій вона опинилася, відсутність об'єктивних і суб'єктивних загроз. Коли дитина відчувається в безпеці, то зни-

жується рівень тривоги, і «вмикаються» центр мозку й лобові частки, які відповідають за відтворення інформації та встановлення причинно-наслідкових зв'язків. Для дитини перш за все важливою є участь «безпечного дорослого», який зможе забезпечити «безпечне місце», і, відчуваючись у безпеці, неповнолітній зможе свідчити та відповідати на питання [8, с. 192].

Під час допиту неповнолітнього важливо розуміти, як формується довіра в дитини до дорослого та світу в цілому. Неповнолітні, які пережили нехтування їхніми потребами та зазнали жорстокого поводження, коли заявляли про свої потреби, починають недовіряти дорослому та світу в цілому. Їм притаманні занижена самооцінка, негативне ставлення до себе й агресивна поведінка, яку вони спрямовують на себе або оточуючих: «я поганий», «дорослий поганий», «отже, і світ поганий та небезпечний», «нікому не можна довіряти». Вони потребують уваги, підтримки, відчуття захищеності з боку дорослого та повернення контролю над власним життям через інформування про те, що відбуватиметься з ними, з боку дорослого [9].

Плануючи допит неповнолітніх, спеціалісту доцільно дотримуватись таких рекомендацій щодо фаз опитування.

*Попередня фаза.* Ця фаза охоплює дії, які передують контакту з неповнолітнім. Вона полягає у зборі інформації про неповнолітнього – про його пізнавальний, соціальний та емоційний розвиток, а також про його найближче оточення, сім'ю та взаємостосунки. Знання сильних і слабких сторін дитини дозволяє встановити контакт із нею та уникнути недоречних і небезпечних запитань. Важливо якнайточніше розпланувати найважливіші теми, на які необхідно поговорити з дитиною.

*Вступна фаза.* Під час цієї фази відбувається безпосереднє знайомство з неповнолітнім, пояснення йому мети зустрічі. На цьому етапі спеціалісту варто дотримуватись формули «безпечне місце + безпечний дорослий = дитина в безпеці», про що зазначалося вище.

Розмову з дитиною незалежно від її віку слід починати з нейтральних, безпечних для неї тем, пам'ятаючи при цьому, що вступна фаза не може тривати довго. Розмова на нейтральні теми допомагає не лише встановленню контакту з дитиною, її метою є також попереднє з'ясування можливостей дитини у сфері вербалізації обставин події, що відбулась, а також зниження її емоційного напруження, пов'язаного із ситуацією допиту. Під час вступної фази необхідно встановити, чи в змозі дитина відрізнити правду від обману, та ознайомити її з обов'язком говорити правду.

Перед тим як розпочати саме опитування, спеціаліст повинен чітко роз'яснити дитині, що вона може не знати відповідей на всі запитання та не зрозуміти його, і це не страшно. Варто також домовитися про те, що дитина може повідомити у будь-який час про втому, спрагу або інші потреби, а також про бажання зробити перерву. Практика показує, що встановлення психологічного контакту з дитиною під час вступної фази, чітке роз'яснення процедури проведення взаємодії та ролі дитини при цьому надає можливість знизити ризик повторного травмування її психіки та підвищує імовірність отримання надійних свідчень [2, с. 78].

*Фаза вільної розповіді.* На цьому етапі неповнолітній має розповідати про перебіг подій вільно, у своєму темпі. Ця фаза задає відповідний напрямок запитанням, які ставитимуться під час наступного етапу. Важливо ініціювати фазу вільної розповіді таким чином, щоб дитина знала, чого саме від неї очікує спеціаліст. Як приклад можна застосовувати такі конструкції: *«розкажи мені, що сталося, мені важливо почути твою версію»*, *«розкажи все, що пам'ятаєш, усе, що є важливим»*.

Під час розповіді не слід перебивати дитину, навіть якщо вона відхиляється від суті справи чи вводить розгалужені побічні лінії. Також не слід її виправляти, уточнювати, коригувати її висловлювання та порівнювати з інформацією, відомою з інших джерел. Це може обмежити свободу подальшого викладення подій, завадити перебігу думок або змінити порядок окремих згадуваних елементів. Якщо в неповнолітнього виникають труднощі з тим, щоб почати вільну розповідь, спеціаліст має полегшити її початок допоміжними запитаннями. Варто спробувати викликати в неповнолітнього сліди пам'яті, пов'язані з різними чуттєвими враженнями. Сліди пам'яті складаються з багатьох елементів, які накладаються один на одного та кодуються різними відчуттями. За допомогою слідів пам'яті різ-

них чуттів можна досягти повного відтворення подій, що сталися.

Якщо неповнолітній під час вільної розповіді її перериває, необхідно дати йому час подумати. Якщо перерва триває занадто довго, спеціаліст має заохотити неповнолітнього до продовження розповіді, при цьому він може використати ключові слова, які вимовляла дитина, наприклад: *«Ти сказав, що дядько Іван запропонував тобі заробити “легкі гроші”, а що було далі?»*, *«Ти говорила, що чужий чоловік зайшов до ліфта, а що було пізніше?»*

Під час вільного викладу подій важливо: спостерігати за невербальними реакціями неповнолітнього – звертати увагу на те, про що той розповідає вільніше, а на що реагує уповільненням, напруженням чи тривогою; звертати увагу на специфічні слова, назви, імена тощо, які використовує неповнолітній, та на наступній фазі – фазі детальних запитань – уточнити їх значення. Якщо неповнолітньому важко говорити про те, що сталося, на цій фазі доречно буде використати папір та олівці, іграшки чи малюнки.

*Фаза детальних запитань.* На цьому етапі метою спеціаліста, який проводить опитування, є доповнення викладу подій, здійсненого неповнолітнім під час фази вільної розповіді, та їх упорядкування для з'ясування обставин справи. Спеціаліст має подбати про те, щоби перехід до наступної фази опитування відбувався плавно, природно і не викликав у дитини занепокоєння, пов'язаного з тим, що вона може не впоратися з відповідями. Спеціаліст має пам'ятати, що цей етап опитування повинен мати таку форму розмови, яка підбирається з урахуванням вікових і психологічних особливостей неповнолітнього.

Доцільно використовувати певні *техніки активного слухання*: різні типи запитань (відкриті/закриті), парафраз, переказ ключової інформації, яку повідомила дитина, з використанням її ключових слів; резюмування (воно може бути проміжним та підсумовуючим).

Починати необхідно з використання відкритих запитань, тобто питань, на які дитина має дати розгорнуту відповідь. Відкриті питання не надають розповіді якогось конкретного напрямку. Правильно сформульоване відкрите запитання дозволяє неповнолітньому дати вільну від впливу відповідь на підставі власних слідів пам'яті. Так, на початку фази рекомендуються такі відкриті запитання: *«Що це ти пам'ятаєш про подію? Що це сталося?»*

Для з'ясування подробиць ситуації необхідно докласти певних зусиль саме через уміле

формулювання відкритих запитань. Наприклад: «Як ти опинився біля магазину?», «Чи хтось ще був із тобою у квартирі?», «У що Х. був одягнутий?» Такі питання полегшують дітям згадування інформації, однак варто бути дуже пильним і не ставити навідних питань. Наприклад, замість запитання «Машина була білого чи чорного кольору?» треба спитати «Якого кольору була машина?» Ставлячи деталізуючі питання дитині, можна слідувати схемі, поданій нижче, починаючи з питань, які починаються з «де», потім «коли», далі «як» і закінчуючи «хто», при цьому не варто ставити запитання, які починаються з «чому» [10, с. 115].

Варто звернути увагу на те, що на етапі детальних запитань спочатку зосереджуються на інформації, яку надає дитина, і лише згодом – на даних, отриманих з інших джерел. Деталізувати певну інформацію можна за допомогою закритих питань, на які передбачається відповідь «так» або «ні». Важливою складовою є резюмування того, про що розповів неповнолітній. Це надає можливість впорядкувати інформацію, перевірити, чи правильно спеціаліст зрозумів те, про що розповіла дитина. Резюмування може бути проміжним (наприклад, щодо кожного епізоду) та фіналізуючим (підсумовуючим).

Результати досліджень показують, що діти легше відповідають на питання, які починаються із «хто», «де» і «як». Питання, які починаються з «коли», викликають більше труднощів. Питання, які починаються з «чому», є найважчими, тому що вимагають здатності причинно-наслідкового мислення та вміння об'єктивно сприймати світ, розуміння мотивів поведінки інших людей і розвинутих мовних умінь та можуть викликати почуття провини, пробуджувати захисні реакції з огляду на схильність виправдовувати свою поведінку, тому таких питань варто уникати взагалі [8, с. 201].

Слова, будову питань і процес їх ставлення слід добирати з урахуванням вікових і психологічних особливостей дитини. Особливо це стосується тих питань, які є предметом доказування, а саме: 1) питання про час події; 2) питання про місце події; 3) питання про кількість, багатократність подій; 4) питання про порушника/співучасника/потерпілого. На перший погляд, це здається очевидним і простим, однак на практиці це буває важко реалізувати [2].

**Заклучна фаза.** Під час заключної фази (якщо опитування було проведено з урахуванням зазначених рекомендацій) у неповнолітнього, як правило, спостерігається повне

розслаблення. Однак буває і так, що дитина після давання показань є нервовою, неспокійною з огляду на наслідки своїх висловлювань, їх оцінку та свою роль у подальших стадіях провадження у кримінальній справі. Слід дати їй час заспокоїтися, показати, що її емоції є зрозумілими, похвалити за зусилля, навіть якщо її показання не містили суттєвої для цієї справи інформації. Рекомендується запитати неповнолітнього, як він/вона почувається після опитування та чи є у нього/неї якісь побоювання. Після цього варто здійснити спробу їх з'ясувати. Якщо передбачається участь неповнолітніх в інших слідчих (розшукових) діях, дитину слід про це попередити і пояснити, якою буде їх мета. Наприкінці доцільно поговорити з неповнолітніми на нейтральні, емоційно необтяжливі теми, щоб знизити напруження у дитини. Важливо пам'ятати, що заключна фаза є важливою для захисту психіки неповнолітнього.

Крім дотримання фаз опитування, важливо враховувати вікові особливості неповнолітнього під час формулювання запитань [10, с. 110].

Так, формулюючи запитання до дитини дошкільного віку, важливо пам'ятати:

- провідним видом діяльності у дошкільному віці є гра. Для встановлення контакту з дитиною важливо взаємодіяти з нею через гру. Для визначення сімейної ситуації, отримання інформації щодо ситуації, що трапилася з дитиною, важливо мати при собі іграшки;

- про специфіку орієнтування в часі – діти запам'ятовують емоційно забарвлені події (було свято, день народження, новий рік) та прив'язують час до події (було світло, мама повернулася, коли стало темно, ранок або темно, була ніч, сусід пішов гуляти із собакою та ін.);

- про специфіку опису події – діти покладаються на тактильні відчуття та пояснюють явища через дію та підкріплюють тактильними рухами, але можуть виникати складнощі з вербалізацією та роз'ясненням того, що відбувалося («Мені було боляче, я кричала... Він робив ось так... – показує рукою або на ляльці. – Тато ліз пальцем у трусики, мазав мене... потім у нього з нісі текла вода», – так дитина намагається пояснити фізичне та сексуальне насильство) [8, с. 195];

- про специфіку опису зовнішності – для дітей більшість дорослих є дуже високими та сильними; вони можуть описувати, орієнтуючись на схожість між людьми («як у папи, схожий на...»).

Дуже часто дорослі особи говорять дитині, що гра, в яку грає дитина з дорослим, –



це секрет, який нікому не можна розповісти. Тому дитина може не розповісти про те, що відбулось, побоюючись розказати про секрет. Однак якщо сказати дитині «Покажи, як ви грались» через гру, вона «розкаже» та покаже все до найменших дрібниць без відчуття того, що вона могла «виказати секрет», адже фактично дитина не розказала, а показала. Важливо підтримувати дитину протягом розповіді, робити паузи, давати їй час сформулювати речення, фіксувати її емоційні та тілесні прояви [8, с. 192].

Формулюючи запитання до дитини молодшого шкільного віку, важливо пам'ятати про таке:

- формулювати запитання слід, орієнтуючись на активну роботу аналізаторів у дитини цього віку («Що ти бачив?», «Що ти чув?», «Яким воно є на дотик?», «Яким є на смак?»);

- слід урахувати особливості орієнтування в часі – діти знають дні тижня, але краще розповідають про події, орієнтуючись на шкільний графік та режим («Коли я йшла після фізкультури, я прийшла зі школи, поїла та пішла переодягатись, і тут зайшов тато»);

- слід урахувати особливості опису події – діти охоче розповідають про подію в ситуації виявлення несправедливості й бажанні відновити рівність («Я робила, як просив тато, а він все одно мене бив... так несправедливо», «Я вдарив його, бо він мене також бив... Я зробив так само, бо так нечесно, що тільки він мене чіпає»).

Формулюючи запитання до дитини підліткового віку, важливо пам'ятати про таке:

- для налагодження взаємодії з підлітком слід підсилити в ньому позицію «дорослого» («Мені важливо дізнатись твою позицію», «Розкажи твоє бачення того, що відбувалось»);

- важливо підсилювати відчуття компетентності та значущості наданої інформації та

підтримувати розповідь підлітка вербальними і невербальними знаками;

- слід урахувати особливості опису події, а саме те, що підлітки описують події, покладаючись на власні переживання («Мені було страшно, я не могла закричати і втекти, ноги були ватними»); під час розповіді підліток часто викладає факти відповідно до асоціацій, що виникають, а не відповідно до реального перебігу подій, але його не можна квапити, переривати, договорювати за нього; доречно ґрунтуватися на асоціаціях, які відповідають обсягу знань та колу інтересів дитини, підліткам легше впізнати предмет чи місце, ніж описати його;

- треба пам'ятати про особливості формулювання запитань про події – слід запитати про події, що передували ситуації насильства, попросити описати саму подію, а потім те, що відбувалось після події;

- слід урахувати особливості орієнтування в часі – підлітки здатні відтворювати події, які відбувались декілька років тому; події вони відтворюють за послідовністю: «до події», «у момент події», «після події» [9, с. 190].

### Висновок

Таким чином, урахування зазначених психологічних особливостей під час проведення допиту (опитування) дітей, які постраждали від насильства, сприятиме зниженню дії захисних механізмів психіки, мінімізуватиме повторну ретравматизацію дитини, дозволить дитині почуватися більш спокійно та захищено, а слідчому – отримати достовірну інформацію про події конкретного злочину. Крім того, такий підхід до проведення слідчих (розшукових) дій за участю дітей дозволить фахівцю отримувати достовірну інформацію про події злочину та забезпечити дотримання прав та інтересів дитини у процесі досудового розслідування.

### Список бібліографічних посилань

1. Пашко Н. О. Особливості виявлення та реагування на випадки сексуального насильства щодо дитини // Дитина у тривожному середовищі: розвивальні та відновлювальні практики : зб. тез (м. Київ, 31 трав. – 1 черв. 2019 р.) / за ред. О. В. Чуйко. Київ : КНУ ім. Тараса Шевченка, 2019. С. 82–87.
2. Методичні рекомендації щодо опитування дітей, що стали свідками та/або жертвами насильства, а також вчинили насильство : метод. посіб. / авт.-упоряд.: Д. Пурас, О. Калашник, О. Коchemировська, Т. Цюман ; за заг. ред. Т. Цюман. Київ : ФОП Клименко, 2015. 114 с.
3. Шаповалов В. А. Обоснование комплексного подхода при осуществлении психологической оценки достоверности сообщаемой информации // Актуальні питання теорії та практики використання поліграфа : зб. ст. / за заг. ред. В. О. Шаповалова. Київ : Освіта України, 2016. 170 с.
4. Мілорадова Н. Е., Федоренко О. І. Загальні психологічні особливості проведення допиту дитини // Актуальні проблеми досудового розслідування та судового розгляду злочинів проти статевої свободи та статевої недоторканості дітей, шляхи їх вирішення : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 19 черв. 2020 р.) / МВС України, Нац. акад. внутр справ. Київ, 2020. С. 198–201.

5. Керівні принципи Комітету міністрів Ради Європи щодо правосуддя, дружнього до дитини, прийняті Комітетом міністрів Ради Європи 17 листопада 2010 року // Council of Europe : офіц сайт. URL: <https://rm.coe.int/16804c2188>. (дата звернення: 25.06.2020).
6. Юридична психологія : підручник / за заг. ред. О. М. Бандурки ; Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків : Майдан, 2018. 684 с.
7. Внук М., Долыняк У. Педагогика травмы: практическое пособие для педагогов, воспитателей и приемных родителей. Киев, 2014. 166 с.
8. Оцінка достовірності: наукові дослідження та практика / Колегія поліграфологів України. Київ : ГО «Колегія пографологів України», 2019. Вип. 2. 276 с.
9. Бобечко Н. Р., Бойко В. П., Жолнович І. В., Когутич І. І. Основи загальної та юридичної психології: курс лекцій : навч. посіб. / за ред. В. Т. Нора. Київ : Алерта ; ЦУЛ, 2016. 224 с.
10. Підготовка працівників структурних підрозділів Національної поліції України у частині забезпечення та захисту прав дітей : навч.-метод. посіб. Ч. 1 / В. Л. Андреевкова, К. А. Бороздіна, Т. І. Бугаєць та ін. ; за заг. ред. Т. В. Журавель, Л. В. Зуб, О. В. Ковальової, Ю. В. Пилипас. Київ : ФОР Буря О. Д., 2019. 515 с.

Надійшла до редколегії 26.06.2020

### **МИЛОРАДОВА Н. Э., ПАШКО Н. А. ОСОБЕННОСТИ ПРОВЕДЕНИЯ ДОПРОСА НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ, ПОСТРАДАВШИХ ОТ НАСИЛИЯ**

Раскрыты основные положения организации и проведения допроса несовершеннолетних, пострадавших от насилия. Рассмотрены понятия физического, сексуального, психологического и экономического насилия над ребенком. Определены предмет, объект и задачи допроса несовершеннолетних. Рассмотрены особенности влияния насилия на развитие ребенка и дачу показаний, алгоритм проведения допроса, формулировки вопросов для несовершеннолетних, пострадавших от насилия, в соответствии с возрастными особенностями и их психоэмоциональным состоянием.

**Ключевые слова:** допрос, психологическое, сексуальное, экономическое и физическое насилие, несовершеннолетние, досудебное расследование.

### **MILORADOVA N. E., PASHKO N. A. FEATURES OF INTERROGATION OF MINORS WHO ARE VICTIMS OF VIOLENCE**

The main provisions on the organization and conduction of interrogation of minors who are victims of violence have been revealed. The concept of physical, sexual and psychological violence against a child has been studied. The features of interrogation of minors who are victims of violence and their significance in criminal proceedings have been theoretically analyzed. The author has determined the subject matter, object and tasks of interrogation of minors and features of the impact of violence on the development of a child and evidence provided by this child.

Despite the large number of works focused on the study of various aspects of minors participation in different investigative actions, the legal and psychological literature does not sufficiently describe the psychological features of the interrogation of minors and does not fully analyze the factors that may affect the juvenile's testimony while conducting such an investigative action as the interrogation.

The author has emphasized the expediency of conducting investigative (search) actions against children, based on the principles of child-friendly justice (participation of the child, ensuring the best interests of the child, dignity, protection against discrimination, rule of law).

The author has analyzed the algorithm of interrogation of a child based on the use of the following formula: "safe place + safe adult = safe child"; has provided recommendations to take into account the psychological and organizational features of different phases of the child's interviewing; formulation of questions for minors who are victims of violence according to age and their psycho-emotional state. Examples of formulating the questions during the interviewing of children of preschool, primary school and adolescence age have been provided.

It has been noted that consideration of the described psychological features during the interrogation (interviewing) of children who are victims of violence, will reduce the protective mechanisms of the psyche, minimize re-traumatization of the child and increase the effectiveness of the interrogation.

**Key words:** interrogation, psychological, sexual, economic and physical violence, minors, pre-trial investigation.

## НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА ТА ПРАВА ЛЮДИНИ


УДК 343.985.2

DOI: <https://doi.org/10.32631/pb.2020.2.03>

**ТЕТЯНА ПЕТРІВНА МАТЮШКОВА,**

кандидат юридичних наук, доцент,

Харківський національний університет внутрішніх справ;

 <https://orcid.org/0000-0001-7973-4581>,

e-mail: [t.matiushkova@gmail.com](mailto:t.matiushkova@gmail.com)

### ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ ВИКОРИСТАННЯ АНАТОМІЧНОДЕТАЛІЗОВАНИХ ЛЯЛЬОК ПІД ЧАС ДОПИТУ НАДЗВИЧАЙНО ВРАЗЛИВИХ ОСІБ

Визначено поняття і види надзвичайно вразливих осіб, теоретичні та практичні аспекти використання анатомічнодеталізованих ляльок під час їх допиту. Проаналізовано сучасний світовий досвід допиту вказаних категорій осіб з метою актуалізації пригадування та наочної демонстрації дитиною механізму вчинених щодо неї злочинних дій. Сформульовано правила та визначено умови використання анатомічнодеталізованих ляльок під час допиту надзвичайно вразливих осіб. Удосконалено тактику допиту неповнолітніх потерпілих і свідків певних видів злочинів.

**Ключові слова:** надзвичайно вразливі особи, правила та умови використання анатомічнодеталізованих ляльок, допит неповнолітніх потерпілих і свідків.

*Оригінальна стаття*

#### Постановка проблеми

Розроблення та впровадження нетравматичних методів допиту є одним з актуальних завдань для вітчизняних науковців і практиків. Неповнолітні потерпілі та свідки зґвалтувань, сексуального насильства, розбещення неповнолітніх, торгівлі людьми, виготовлення порнографічних предметів тощо, в тому числі діти з особливостями фізичного чи(і) ментального розвитку, є надзвичайно вразливими особами, участь яких у кримінальному судочинстві потребує особливої уваги [1]. Тактика допиту зазначених осіб потребує вдосконалення, в тому числі за рахунок нових технік, успішно використовуваних у зарубіжних країнах. Однією з таких є задекларована міжнародними і національними стандартами методика «Зелена кімната». Так, пп. b, с ч. 1 ст. 35 Конвенції Ради Європи про захист дітей від сексуальної експлуатації та сексуального насильства, ратифікованої Україною у 2012 р., закріплюють обов'язок кожної сторони вживати необхідних заходів для проведення опитувань дитини у спеціально обладнаному та прилаштованому для цього приміщенні спеціально підготовленою для цього особою<sup>1</sup>. На-

ціональна стратегія реформування системи юстиції щодо дітей на період до 2023 року визначає впровадження методики «Зелена кімната» пріоритетною засадою формування та здійснення дружнього до дитини правосуддя з метою забезпечення її інтересів<sup>2</sup>.

Одним з елементів допиту неповнолітніх за методикою «Зелена кімната» є використання комплексу анатомічнодеталізованих ляльок (далі – АДЛ). Цей комплект являє собою спеціально виготовлені з м'яких матеріалів ляльки, що мають відповідні зовнішні ознаки належності до чоловічої або жіночої статі та відображають вікові особливості дітей, дорослих і осіб похилого віку (мають вигляд дівчинки, хлопчика, жінки, чоловіка, бабусі, дідуся) [1, с. 192].

---

сексуального насильства : Закон України від 20.06.2012 № 4988-VI // База даних (БД) «Законодавство України» / Верховна Рада (ВР) України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4988-17> (дата звернення: 23.06.2020).

<sup>2</sup> Про схвалення Національної стратегії реформування системи юстиції щодо дітей на період до 2023 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.12.2018 № 1027-р // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1027-2018-p> (дата звернення: 23.06.2020).

---

<sup>1</sup> Про ратифікацію Конвенції Ради Європи про захист дітей від сексуальної експлуатації та

Сьогодні цей реквізит, призначений для полегшення пригадування та наочної демонстрації дитиною механізму вчинених щодо неї злочинних дій, використовується в багатьох країнах світу (Великобританії, Ізраїлі, Чеській республіці, США, Швеції та ін.) [2].

### **Стан дослідження проблеми**

У 2019 р. здійснювався проєкт, започаткований у межах співробітництва у сфері розвитку безпеки з Україною Відділом освіти і підготовки поліції Чеської Республіки. Результатом проєкту стало оволодіння методикою опитування надзвичайно вразливих осіб представниками вітчизняних закладів вищої освіти зі специфічними умовами навчання, а також отримання наборів анатомічнодеталізованих ляльок з метою їх використання в навчальному процесі [3; 4].

В Україні використання під час допиту анатомічнодеталізованих ляльок у нормативно-правових актах не передбачено. Водночас про можливість застосування анатомічних ляльок під час допиту зазначено в поодиноких наукових [1; 5, с. 82–83] і методичних роботах [6, с. 23]. Разом із тим, слід констатувати відсутність досліджень щодо правил, умов і тактичних прийомів використання анатомічнодеталізованих ляльок під час допиту надзвичайно вразливих осіб, зокрема малолітніх і неповнолітніх жертв та очевидців злочинів проти статевої свободи і статевої недоторканності особи, дітей з особливостями фізичного чи(і) ментального розвитку тощо.

### **Мета і завдання дослідження**

*Метою* дослідження є вдосконалення тактики допиту неповнолітніх потерпілих і свідків окремих видів злочинів, а *завданням* – визначення правил, умов і тактичних прийомів використання анатомічнодеталізованих ляльок під час допиту зазначених надзвичайно вразливих осіб.

**Наукова новизна дослідження** визначається тим, що сьогодні в Україні відсутні ґрунтовні дослідження теоретичних та практичних аспектів використання анатомічнодеталізованих ляльок під час допиту надзвичайно вразливих осіб.

### **Виклад основного матеріалу**

Анатомічнодеталізовані ляльки були створені в середині 1970-х років для клінічної практики, адже вважалося, що взаємодія з ляльками розкриває емоційні проблеми дітей. Дуже швидко вони стали одним з головних

інструментів оцінки сексуального насильства відносно дітей дошкільного віку [7]. Уже в перших аналізах стенограм опитувань дітей зафіксовано «називання ляльок засудженими, побиття ляльок за передбачуване насильство над дітьми, перетворення ляльок у фантазійні персонажі для гри, створення стійкої атмосфери звинувачення» [8]. За іншими даними, використання анатомічних ляльок під час інтерв'ювання дітей віком від 3 до 7 років підвищує точність згадування з незначним збільшенням або відсутністю помилкових повідомлень про торкання статевих органів [9; 10]. За результатами досліджень інтерв'ювань 3–12-річних ймовірних жертв сексуального насильства, діти старшого віку (7–12 років) краще, ніж молодші (3–6-річні діти), відтворюють інформацію з ляльками, але загалом використання ляльок не покращує кількість або якість наданої інформації [11]. Зазначені протиріччя в подальшому пояснені недосконалою технікою інтерв'юєрів у застосуванні анатомічних ляльок, зокрема переважною постановкою питань закритого характеру, нехтуванням стадією вільної розповіді [12], використанням ляльок перед отриманням словесних повідомлень та описів учинених злочинів, а також особливо ризикованим використанням ляльок із дітьми віком до 5 років. Через ризик виникнення помилкових повідомлень від прямих запитань інтерв'юєрам рекомендовано використовувати ляльки переважно для того, щоб допомогти дитині пояснити чи деталізувати вже надані нею словесні описи обставин вчинення злочинів [13]. На необхідності оцінювання потреб дитини та використання тих методів її інтерв'ювання, що підходять дитині з урахуванням її характеристики та потреб, указують результати досліджень, проведених групою вчених у 2011 р. У результаті аналізу різних методик допиту було встановлено, що найменш часто використовувані анатомічні ляльки (14 випадків із 612 проаналізованих, тобто 2,4 %) мали найвищий відсоток підтверджувальних результатів (78,6 %). Одним із пояснень причин таких результатів стало припущення про використання ляльок виключно в необхідних дітям випадках, коли тільки таким способом можна було отримати від них підтверджувальну інформацію. Ще одним поясненням стало те, що інтерв'юєри ретельно готувалися до використання ляльок, отримуючи інформацію про дитину [14, с. 252]. Зазначене дослідження підтвердило як корисність використання анатомічних ляльок, так і доцільність завчасного оцінювання потреб дитини й використання таких методів

інтерв'ю, що підходять з урахуванням її характеристики і потреб.

Висновок про цінність ляльок за правильного їх використання та правила їх використання під час опитування дітей – жертв насильницьких сексуальних злочинів можна знайти і в інших дослідженнях та рекомендаціях [15; 16]. Так, допустимими підходами використання анатомічних ляльок для оцінки сексуального насильства над дітьми визнано такі:

а) не має бути визначено ліміт часу чи кількість питань, для проходження яких використовуються ляльки, адже інтерв'юер має виходити з унікальності кожної дитини і вирішувати, чи можуть бути використані ляльки та в який момент опитування;

б) за можливості інтерв'юер має бути попереджений про випадки попереднього опитування дитини з використанням ляльок або про їх використання у форматі терапії, щоб правильно оцінити ступінь і характер реакції дитини на них;

с) кількість ляльок, що використовуються під час опитування (одна, дві чи більше), визначається його метою;

д) до пред'явлення ляльок бажано отримувати словесний опис події, що трапилась, якщо ступінь розвитку дитини це дозволяє;

е) загальноприйнятою є практика пред'явлення ляльок одягнутими, але винятки існують, зокрема якщо дитина повідомила, що людина, причетна до розслідуваної події, була роздягнута [16, с. 6–7].

У розслідуванні злочинів проти статевої свободи та статевої недоторканності дитини АДЛ виконують таку роль, як [17]:

1) анатомічна модель – за допомогою ляльки можна визначити, як дитина називає ту чи іншу частину тіла, наскільки обізнана в її функціях тощо. Має стати початком подальшої розповіді дитини про розслідувану подію. Вважаємо це цінною порадою, що може бути використана в Україні;

2) демонстраційна допомога – ляльки можуть служити реквізитом, щоб дитина могла швидше «показати», ніж «розповісти», що сталося, особливо коли її словесні навички обмежені або наявні певні емоційні проблеми, наприклад страх розповідати чи збентеження обговорювати сексуальні дії, що заважають їй із прямим словесним описом. Разом із тим, дослідники наголошують на необхідності обережно підходити до використання ляльок як демонстраційної допомоги під час опитування дітей віком до 3 років. Це пов'язано з особливостями їх розвитку, зокрема з несформованістю наочно-образного мислення [18,

с. 96], що впливає на їх здатність удавати з себе ляльку й показувати таким чином обставини події;

3) стимуляція пам'яті – обговорення під час опитування особливостей будови тіла, назв окремих частин тіла, одягу ляльок тощо може активізувати пригадування дитиною конкретних обставин розслідуваної події, у зв'язку з чим після завершення використання ляльок бажано ставити питання «Чи допомогли ляльки згадати що-небудь з події, яка відбулась?»;

4) діагностичний інструмент – дитині надається можливість вільно оглядати і маніпулювати ляльками під безпосереднім або прихованим (через спеціальне дзеркало, прозорю з одного боку) спостереженням інтерв'юера. Подібне спостереження протягом певного часу дозволяє встановити тип гри дитини з ляльками (чи є ознаки насильства, роздягання тощо), її реакції та зауваження при цьому. У подальшому інтерв'юер запитує дитину саме щодо її поведінки з ляльками або висловлених реакцій (наприклад: «Що це ляльки робили?», «Де ти цього навчилась?»). Також завдяки такому способу можуть бути зафіксовані незвичні емоційні відповіді, спонтанні «підозрілі» заяви дитини (на кшталт «член тата часом стає великим»), що мають опинитись у центрі уваги наступних запитань інтерв'юера;

5) «криголам» – ляльки можуть допомогти почати розмову на тему розслідуваної події завдяки безпечному непрямому способу зосередження уваги дитини на статевих органах ляльки. Особливо це може допомогти під час опитування дітей молодшого віку чи з недостатньо розвиненими мовними навичками, яким важко зрозуміти, про що інтерв'юер хоче, щоб вони розповіли.

На наш погляд, завданнями застосування комплексу АДЛ є: 1) актуалізація забутого в пам'яті дитини; 2) наочна демонстрація дитиною механізму вчинених щодо неї злочинних дій; 3) підвищення достовірності і значущості інформації про обставини їх вчинення; 4) деталізація та доповнення словесних показань; 5) запобігання вторинній травматизації неповнолітніх жертв та очевидців певних видів злочинів.

Аналіз наукової та методичної літератури дозволяє визначити певні правила та умови використання анатомічнодеталізованих ляльок під час допиту неповнолітніх потерпілих і свідків окремих видів злочинів:

1) виключно за необхідності допомогти дитині відтворити деталі події, що трапилась, коли вона не здатна або не бажає спілкуватися

усно чи письмово, а також коли наданий нею словесний опис обмежений, неконкретний, допускає двозначне тлумачення;

2) спочатку мають бути отримані словесні описи;

3) про можливість використання анатомічних ляльок інтерв'юєр має попередити дитину на початку допиту, але представляти (показувати) їх після застосування інших рекомендованих методів опитування, спрямованих на отримання словесних описів;

4) використовувати тільки спеціально розроблені для цієї мети ляльки та представляти їх дитині повністю одягненими;

5) бути надзвичайно уважним при використанні АДЛ під час допиту дітей дошкільного віку. Точне та правдиве відтворення того, що сталося, вимагає від дитини рівнозначного розуміння як символічної природи ляльок (такий ступінь розвитку дитини, який дозволяє розуміти абстрактність удавання лялькою себе й/та злочинця), так і можливості подвійного уявлення ляльок (тобто здатності використовувати їх символічно під час спілкування про обставини події);

6) під час роботи з ляльками ставити дитині відкриті питання, які стимулюють її до пояснення демонстрацій за допомогою ляльок, щоб отримати словесні пояснення дитини та запобігти їх довільним інтерпретаціям і припущенням;

7) не використовувати АДЛ з постановкою прямих, навідних питань або таких, що навіюють відповідь, а також із питаннями закритого характеру;

8) після завершення дитиною демонстрації події за допомогою АДЛ їх треба негайно сховати;

9) доцільно використовувати культурновідповідні АДЛ (бажано, щоб такі зовнішні ознаки ляльок, як колір волосся, тон «шкіри» тощо, значною мірою не відрізнялись від аналогічних ознак учасників розслідуваної події), а також ляльки, фізико-технічні характеристики яких відповідають розвиткові дитини.

Слід також зазначити, що рішення про проведення допиту неповнолітнього свідка чи потерпілого в умовах «Зеленої кімнати» з використанням комплексу анатомічнодеталізованих ляльок приймається слідчим на підготовчій стадії допиту. Про можливість та особливості використання АДЛ доцільно за-

здалегідь проконсультуватися з психологом, що спеціалізується на роботі з дітьми певної вікової групи або на роботі з дітьми, які мають особливості фізичного чи ментального розвитку. Також на підготовчій стадії допиту слід визначити, в який момент та з питаннями в якому формулюванні пред'являти ляльок дитині. У подальшому, під час допиту, слідчий може корегувати обрану тактику з урахуванням повідомленої дитиною інформації та особливостей її поведінки. Слід наголосити на необхідності індивідуального підходу у використанні анатомічнодеталізованих ляльок під час допиту конкретної дитини, а також на необхідності слідкувати за часом допиту дитини з використанням АДЛ через часові обмеження, визначені у КПК України для допиту неповнолітніх. Має бути обов'язковою відео- та аудіофіксація допиту надзвичайно вразливих осіб, що проводиться в «Зеленій кімнаті» з використанням анатомічнодеталізованих ляльок. На подальших стадіях такі записи слід використовувати для оцінки отриманих показань, для призначення психологічних чи інших судових експертиз. За умови внесення змін до КПК України про виключність повторного допиту неповнолітніх такі записи можуть бути використані в суді.

### Висновки

Резюмуючи вищевикладене, слід відзначити необхідність упровадження в навчання майбутніх поліцейських, підвищення кваліфікації чи(і) спеціалізацію діючих працівників поліції, у слідчу та судову практику відповідного курсу з тактики допиту надзвичайно вразливих осіб в умовах «Зеленої кімнати» з використанням анатомічнодеталізованих ляльок. Дотримання правил та умов використання АДЛ під час проведення допитів неповнолітніх потерпілих і свідків певних видів злочинів підвищує достовірність і значущість інформації про обставини їх вчинення. Упровадження цього нетравматичного методу в тактику допиту неповнолітніх дозволить виконати одне з актуальних завдань для вітчизняних науковців і практиків – забезпечення належного відправлення правосуддя у справах про окремі види злочинів та запобігання вторинній травматизації дітей, які постраждали або стали очевидцями таких злочинів.

### Список бібліографічних посилань

1. Матюшкова Т. П. Особливості тактики допиту неповнолітніх у надзвичайно-вразливому стані // Проблеми забезпечення прав і свобод людини : зб. матеріалів VI Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Луцьк, 13 груд. 2019 р.) / уклад. Л. М. Джурак. Луцьк : Вежа-Друк, 2019. С. 192–194.

2. Tell Me What Happened: Questioning Children About Abuse / M. E. Lamb, D. A. Brown, I. Hershkowitz et al. 2nd ed. Hoboken : Wiley-Blackwell, 2018. 326 p.
3. Впровадження передових практик в освітній процес // Харківський національний університет внутрішніх справ : сайт. 01.11.2019. URL: <http://univd.edu.ua/uk/news/5959> (дата звернення: 23.06.2020).
4. Застосування європейського досвіду під час підвищення кваліфікації слідчих // Національна академія внутрішніх справ : сайт. 07.11.2019. URL: <https://www.naiu.kiev.ua/news/zastosuvannya-uevropijskogo-dosvidu-pid-chas-pidvishhennya-kvalifikaciyi-slidchih.html> (дата звернення: 23.06.2020).
5. Актуальні проблеми досудового розслідування та судового розгляду злочинів проти статевої свободи та статевої недоторканості дітей, шляхи їх вирішення : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 19 черв. 2020 р.) / редкол.: В. В. Черней, С. Д. Гусарев, С. С. Чернявський, В. В. Корольчук. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2020. 405 с.
6. Методичні рекомендації щодо опитування дітей, що стали свідками та/або жертвами насильства, а також вчинили насильство : метод. посіб. / авт.-упоряд.: Д. Пурас, О. Калашник, О. Кочемировська, Т. Цюман ; за заг. ред. Т. Цюман. Київ : ФОП Клименко, 2015. 114 с.
7. Morgan M., Edwards V. How to interview sexual abuse victims. Including the Use of Anatomical Dolls. Thousand Oaks : Sage Publication, 1995. 126 p.
8. Ceci S. J., Bruck M. Suggestibility of the child witness: a historical review and synthesis. *Psychol Bull.* 1993. No. 113 (3). Pp. 403–439.
9. Katz S., Schonfeld D. J., Carter A. S., Leventhal J. M., Cicchetti D. V. The accuracy of children's reports with anatomically correct dolls. *Developmental and Behavioral Pediatrics*. 1995. No. 16 (2). Pp. 71–76.
10. Saywitz K. J., Goodman G. S., Nicholas E., Moan Sf. J. Children's memories of a physical examination involving genital touch: implications for reports of child sexual abuse. *Consult Clin Psychol.* 1991. No. 59 (5). Pp. 682–691.
11. Thierry K. L., Lamb M. E., Orbach Y., Pipe M. E. Developmental differences in the function and use of anatomical dolls during interviews with alleged sexual abuse victims. *Consult Clin Psychol.* 2005. No. 73 (6). Pp. 1125–1134.
12. Poole D. A., Bruck M. Divining Testimony? The Impact of Interviewing Props on Children's Reports of Touching. *Dev Rev.* 2012. No. 32 (3). Pp. 165–180.
13. Poole D. A., Bruck M., Pipe M.-E. Forensic Interviewing Aids: Do Props Help Children Answer Questions About Touching? *Curr Dir Psychol Sci.* 2011. No. 20 (1). Pp. 11–15.
14. Faller K., Grabarek M., Nelson-Gardell D., Williams J. Techniques Employed by Forensic Interviewers Conducting Extended Assessments: Results from a Multi-Site Study. *Journal of Aggression, Maltreatment & Trauma.* 2011. No. 3. Pp. 237–259.
15. Anatomical Dolls and Diagrams : position paper / Gundersen National Child Protection Training Centre. Winona, 2016. 25 p.
16. Use of Anatomical Dolls in Child Sexual Abuse Assessments : Practice Guidelines / APSAC Taskforce ; The American Professional Society on the Abuse of Children. Columbus, 1995. 13 p.
17. Everson M. D., Boat B. W. Putting the anatomical doll controversy in perspective: An examination of the major uses and criticisms of the dolls in child sexual abuse evaluations. *Child Abuse and Neglect*. 1994. No. 18 (2). Pp. 113–129.
18. Програма розвитку дітей від пренатального періоду до трьох років «Оберіг» / МОН України. Тернопіль : Мандрівець, 2014. 160 с.

Надійшла до редколегії 26.06.2020

### **МАТЮШКОВА Т. П. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАКТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ АНАТОМИЧЕСКИДЕТАЛИЗИРОВАННЫХ КУКОЛ ПРИ ДОПРОСЕ ОСОБО УЯЗВИМЫХ ЛИЦ**

Определены понятие и виды особо уязвимых лиц, теоретические и практические аспекты использования анатомическидетализированных кукол при их допросе. Проанализирован современный мировой опыт допроса указанных категорий лиц в целях актуализации воспоминаний и наглядной демонстрации ребенком механизма совершенных в отношении него преступных действий. Сформулированы правила и определены условия использования анатомическидетализированных кукол при допросе особо уязвимых лиц. Усовершенствована тактика допроса несовершеннолетних потерпевших и свидетелей определенных видов преступлений.

**Ключевые слова:** *чрезвычайно уязвимые лица, условия и правила использования анатомическидетализированных кукол, допрос несовершеннолетних потерпевших и свидетелей.*

### **MATIUSHKOVA T. P. THEORETICAL AND PRACTICAL ASPECTS OF USING ANATOMICALLY DETAILED PUPPETS WHILE INTERROGATING EXTREMELY VULNERABLE PERSONS**

The article is focused on one of the urgent tasks for domestic scholars and practitioners – the development and implementation of non-traumatic methods of interrogation. Thus, the author of the article defines theoretical and practical aspects of using anatomically detailed puppets during the interrogation of extremely vulnerable persons – minor victims and witnesses of rape, sexual abuse, corruption of minors, human trafficking, pornography, etc., including children with physical or (and) mental disorders.

The tactics of interrogation of these extremely vulnerable persons need to be improved through the introduction of the “Green Room” method declared by international and national standards, one of the elements of which is a set of anatomically detailed puppets. It has been noted that despite mentioning about the method of interrogation in the domestic normative, scientific and methodological literature, there are no detailed studies of the rules and conditions of using “Green Room” and the possibility of applying anatomical puppets.


Theoretical approaches and practical aspects of modern world experience of interrogating extremely vulnerable persons with the use of anatomically detailed puppets have been analyzed. It has been also determined that puppets are used as an anatomical model, demonstration aid, memory stimulation, diagnostic tool or “icebreaker” in the world theory and practice of interviewing children.

The author has determined the tasks of applying of the set of anatomically detailed puppets: 1) actualization of recollection; 2) visual demonstration by the child of the mechanism of criminal actions committed against the child; 3) increasing the reliability and significance of information about the circumstances of the commission; 4) prevention of secondary traumatization of minor victims and eyewitnesses of certain types of crimes.

The author has formulated the rules and has determined conditions for using anatomically detailed puppets during the interrogation of extremely vulnerable persons. The tactics of interrogation of minor victims and witnesses of certain types of crimes have been improved. The emphasis has been placed on the need for widespread introduction of this non-traumatic method of interrogation of minors into the training of future police officers, advanced training or (and) specialization of existing police officers, and into the investigative and judicial practice.

**Key words:** *extremely vulnerable persons, rules and conditions of using anatomically detailed puppets, interrogation of minor victims and witnesses.*



**ОЛЕКСАНДР ВОЛОДИМИРОВИЧ НЕСТЕРЕНКО,***Харківський національний університет внутрішніх справ;* <https://orcid.org/0000-0001-5892-9435>**СИСТЕМА СУБ'ЄКТІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ  
І ОБОРОНИ УКРАЇНИ**

Обґрунтовано актуальність і своєчасність систематизації суб'єктів забезпечення національної безпеки й оборони України. Визначено й охарактеризовано систему цих суб'єктів на підставі узагальнення та аналізу чинного законодавства у сфері національної безпеки й оборони. Звернено увагу на певні недоліки та надано пропозиції щодо їх усунення.

**Ключові слова:** *система суб'єктів забезпечення національної безпеки й оборони, суб'єкт забезпечення національної безпеки й оборони, національна безпека, оборона, забезпечення, контроль, керівництво.*

*Оригінальна стаття***Постановка проблеми**

Одним із дискусійних питань юридичної науки і водночас державного управління є визначення суб'єктного складу тих чи інших правових відносин та їх оптимізація. Не є винятком і сфера забезпечення національної безпеки й оборони України. Із внесенням змін до законодавства в цій сфері та здійсненням інституційних реформ система суб'єктів національної безпеки й оборони України потребує уточнення.

**Стан дослідження проблеми**

Питання національної безпеки й оборони України неодноразово висвітлювалися у працях вітчизняних і зарубіжних науковців. Зокрема, суб'єктів забезпечення національної системи й оборони досліджували В. О. Антонов [1], О. С. Бодрук [2], О. С. Власюк [3], В. А. Ліпкан [4], О. І. Масензов [5], А. М. Михненко [6], А. Г. Мосейко [7], С. П. Пономарьов [8], К. В. Тарасенко [9], В. І. Ткаченко [10] та інші.

Попри наявність великої кількості досліджень суб'єкти забезпечення національної безпеки й оборони України описувалися, як правило, безсистемно, що обумовлює актуальність їх дослідження з урахуванням змін і доповнень до чинного законодавства з указаних питань.

**Мета і завдання дослідження**

*Мета* статті полягає у визначенні та характеристиці системи суб'єктів забезпечення національної безпеки й оборони України. На підставі сформульованої мети дослідження можна визначити, що *завданнями* статті є надання характеристики системи суб'єктів забезпечення національної безпеки й оборони

України, а також визначення недоліків у нормативному регулюванні цієї сфери та формулювання пропозицій щодо їх усунення.

**Наукова новизна дослідження** полягає в тому, що воно є однією з малочисельних спроб у юридичній науці комплексно, із застосуванням сучасних наукових праць і методів наукового пізнання визначити систему суб'єктів забезпечення національної безпеки та оборони України й розкрити зміст та особливості правоохоронної діяльності щодо її забезпечення. У підсумку дослідження дозволило сформулювати нові наукові положення та висновки.

**Виклад основного матеріалу**

Як слушно підкреслює В. О. Антонов, проблема визначення суб'єктів конституційно-правових відносин має доволі суперечливий характер. Розбіжності в наукових поглядах щодо юридичної природи суб'єктів конституційно-правових відносин, на думку науковця, зводились, як правило, до максимального розширення кола цих суб'єктів. При цьому як вітчизняні, так і зарубіжні вчені намагаються визначити коло суб'єктів шляхом установлення їх вичерпного переліку [1, с. 373]. Проте вважаємо, що вичерпним перелік може бути лише на конкретний момент часу, адже у вирі інституційних реформ з'являються нові органи та структури, трансформуються існуючі, змінюються їх назви тощо.

Так, Законом України «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 р. № 964-IV (втратив чинність) суб'єктами забезпечення національної безпеки були визначені такі (ст. 4): 1) Президент України; 2) Кабінет

Міністрів України; 3) Верховна Рада України; 4) Рада національної безпеки і оборони України; 5) міністерства та інші центральні органи виконавчої влади; 6) Національний банк України; 7) суди загальної юрисдикції; 8) прокуратура України; 9) Національне антикорупційне бюро України; 10) місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування; 11) Збройні сили України; 12) Державна прикордонна служба України; 13) Служба зовнішньої розвідки України; 14) Служба безпеки України; 15) інші військові формування (утворені згідно з чинним законодавством); 16) органи і підрозділи цивільного захисту; 13) громадяни України, об'єднання громадян<sup>1</sup>.

Наразі Законом України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 р. № 2469-VIII сектор безпеки і оборони визначається як система, що містить у собі органи державної влади, Збройні сили України та інші військові формування, що утворюються відповідно до чинного законодавства України, розвідувальні та правоохоронні органи, державні органи спеціального призначення з правоохоронними функціями, оборонно-промисловий комплекс, сили цивільного захисту, за діяльністю яких здійснюється демократичний цивільний контроль (цю діяльність націлено на захист національних інтересів держави), а також громадські об'єднання та громадяни, які добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки. При цьому згідно з положеннями ст. 12 Закону України «Про національну безпеку України» сектор безпеки і оборони України складається з чотирьох взаємопов'язаних складових: 1) сили безпеки – розвідувальні та правоохоронні органи, державні органи спеціального призначення з правоохоронними функціями, сили цивільного захисту тощо (ст. 1); 2) сили оборони – Збройні сили України та інші військові формування, що утворюються згідно з чинним законодавством, розвідувальні та правоохоронні органи, органи спеціального призначення з правоохоронними функціями із забезпечення оборони (ст. 1); 3) оборонно-промисловий комплекс; 4) громадські об'єднання та громадяни, які беруть участь (добровільно) в забезпеченні національної безпеки<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Про основи національної безпеки України : Закон України від 19.06.2003 № 964-IV // База даних (БД) «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/964-15> (дата звернення: 13.06.2020). Втрапив чинність.

<sup>2</sup> Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII // БД «Зако-

згідно із Законом України «Про національну безпеку України» (ч. 2 ст. 12) сектор безпеки і оборони охоплює: 1) Міністерство оборони України; 2) Збройні Сили України; 3) Державну спеціальну службу транспорту; 4) Міністерство внутрішніх справ України; 5) Національну гвардію України; 6) Національну поліцію України; 7) Державну прикордонну службу України; 8) Державну міграційну службу України; 9) Державну службу України з надзвичайних ситуацій; 10) Службу безпеки України; 11) Управління державної охорони України; 12) Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України; 13) апарат Ради національної безпеки і оборони України; 14) розвідувальні органи України; 15) центральний орган виконавчої влади із забезпечення формування та реалізації державної військово-промислової політики<sup>3</sup>.

Як бачимо, порівняно з попередньою редакцією Закону суб'єктний склад суттєво відрізняється. При цьому вважаємо, що нинішній варіант переліку не є вичерпним через відсутність, наприклад, у ньому Президента України (про якого згадується окремо у ст. 13 Закону «Керівництво у сферах національної безпеки й оборони», тобто керівництво у сферах національної безпеки і оборони розглядається поза сектором безпеки і оборони, що вважаємо некоректним), Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, народу України, інститутів громадянського суспільства (хоча громадські об'єднання та громадяни, які беруть участь на добровільних засадах у забезпеченні національної безпеки, виділено як окрему складову сектора безпеки і оборони в ч. 1 ст. 12 Закону, проте до складу цього сектора в ч. 2 цієї статті їх не включено), судових органів тощо.

У зв'язку з цим пропонуємо внести зміни до Закону України «Про Національну безпеку України» (ч. 1 ст. 12), додавши до чотирьох взаємопов'язаних складових сектора безпеки і оборони п'яту – керівництво у сферах національної безпеки й оборони. Наприкінці переліку, що міститься в ч. 2 ст. 12 Закону України «Про Національну безпеку України», вважаємо за необхідне додати: «та інші уповноважені органи», оскільки наявний перелік не є вичерпним.

Охарактеризуємо детальніше основних суб'єктів забезпечення національної безпеки й оборони України. Передусім слід зауважити,

нодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19> (дата звернення: 13.06.2020).

<sup>3</sup> Там само.

що відповідно до Конституції України керівництво в досліджуваній сфері покладено на Президента України, який: 1) повинен забезпечувати національну безпеку та державну незалежність; 2) є Верховним головнокомандувачем Збройних сил України та очолює Раду національної безпеки і оборони України; 3) затверджує Стратегію національної безпеки України, Стратегію воєнної безпеки України, доктрини, концепції тощо у сфері національної безпеки та оборони; 4) має і реалізує право законодавчої ініціативи щодо питань національної безпеки й оборони<sup>1</sup> та здійснює інші повноваження.

Із цього приводу В. А. Ліпкан справедливо зауважує, що Президент України, виконуючи свої виключні повноваження у сфері національної безпеки, ухвалює рішення про застосування інших, що не входять до складу Збройних сил України, утворених відповідно до законодавства військових формувань, і концентрація в одній особі права на застосування сили може мати негативні наслідки [11]. Правознавці звертають увагу на можливість та перспективи появи за таких умов «інституту контрасигнування» в Україні, що передбачає узгодження шляхом підписання членами уряду актів Президента України. Воночас С. П. Пономарьов вважає, що адміністративно-правові повноваження Президента України потребують розширення стосовно права його безумовного керівництва всіма військовими формуваннями в умовах агресії з боку іноземної держави та під час усунення наслідків технічних катаклізмів або стихійного лиха [8, с. 38–39], із чим варто погодитися.

Координаційну функцію у сфері національної безпеки та оборони покладено на Раду національної безпеки і оборони України, що координує діяльність органів виконавчої влади, розглядає пропозиції щодо застосування спеціальних економічних, обмежувальних заходів тощо в особливий період, у кризових ситуаціях і за умов воєнного чи надзвичайного стану, коли є загроза національній безпеці України.

Рада національної безпеки і оборони України виконує низку важливих функцій:

1) вносить Президентові України пропозиції щодо реалізації засад зовнішньої та внутрішньої політики у сфері національної безпеки та оборони;

2) координує та здійснює контроль за діяльністю органів виконавчої влади у цій сфері в мирний час, в умовах воєнного чи надзви-

чайного стану та під час кризових ситуацій, що становлять загрозу національній безпеці<sup>2</sup>.

К. В. Тарасенко з цього приводу пише, що Раду національної безпеки і оборони України слід наділити ширшими повноваженнями щодо контролю та нагляду за іншими суб'єктами системи національної безпеки й оборони, оскільки це єдиний орган, наділений компетенцією виключно у цій сфері, що дозволило б уникнути дублювання в діяльності інших органів із забезпечення національної безпеки та оборони [9, с. 618–619].

Наступним суб'єктом забезпечення національної безпеки й оборони України слід визнати Верховну Раду України, яка законодавчо регулює питання національної безпеки й оборони. О. І. Масензов слушно узагальнює, що тенденцією сьогодення є трансформація оборонно-безпекової парламентської компетенції, а система конституційних повноважень парламенту у сфері національної безпеки й оборони характеризується детальним регулюванням його функцій та повноважень, розширенням компетенції за рахунок суттєвого збільшення контрольних повноважень стосовно виконавчої влади та щодо забезпечення внутрішньої національної безпеки [5, с. 36].

Кабінет Міністрів України також виконує важливу роль у сфері національної безпеки й оборони – визначає потреби у витратах, забезпечує виконання Державного бюджету України із фінансування в передбаченому обсязі заходів у цій сфері, організовує розроблення та виконання відповідних державних програм, у межах визначеної компетенції забезпечує державний суверенітет, реалізацію зовнішньої та внутрішньої політики, виконання законодавства України у досліджуваній сфері<sup>3</sup> тощо.

Міністерство оборони України формує та реалізує політику держави з питань національної безпеки у воєнній та оборонній сферах, військовому будівництві в особливий період та в мирний час, організовує заходи оборонного планування, визначає у сфері оборони засади воєнної, військово-технічної та військової кадрової політики, координує діяльність

<sup>2</sup> Про Раду національної безпеки і оборони України : Закон України від 05.03.1998 № 183/98-ВР // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183/98-вр> (дата звернення: 13.06.2020).

<sup>3</sup> Про оборону України : Закон України від 06.12.1991 № 1932-ХІІ // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12> (дата звернення: 13.06.2020).

<sup>1</sup> Там само.

державних органів та місцевого самоврядування у підготовці до оборони держави й забезпечує підготовку, мобілізаційну та бойову готовність, функціонування і боєздатність Збройних Сил України<sup>1</sup>. У підпорядкуванні Міністерства оборони України перебувають Збройні сили України та Державна спеціальна служба транспорту.

У свою чергу, Збройні сили України обороняють Україну, захищають її суверенітет, територіальну цілісність та недоторканність, забезпечують стримування і відсіч збройної агресії проти держави, охороняють повітряний простір держави й підводний простір у межах територіального моря в Україні й у передбачених законодавством випадках беруть участь у заходах із боротьби з тероризмом<sup>2</sup>. Об'єднаний оперативний штаб Збройних сил України управляє міжвідомчими та міжвидовими угрупованнями сил (військ).

Поряд зі Збройними силами України в підпорядкуванні Міністерства оборони України перебуває й згадана вище Державна спеціальна служба транспорту, яка, будучи спеціалізованим військовим формуванням, також входить до складу Міністерства оборони України та забезпечує стійке функціонування транспорту в особливий період і мирний час. Зокрема, завданням Державної спеціальної служби транспорту є технічне прикриття, відбудова та встановлення загороджень на об'єктах національної транспортної системи<sup>3</sup>.

Міністерство внутрішніх справ України як суб'єкт забезпечення національної безпеки та оборони формує та реалізує політику держави щодо: 1) забезпечення охорони інтересів суспільства та держави, прав і свобод людини, підтримання правопорядку та громадської безпеки, протидії злочинності та надання поліцейських послуг; 2) захисту державного кордону й охорони суверенних прав; 3) цивільного захисту територій та населення від надзвичайних ситуацій, їх ліквідації та запобігання виникненню, діяльності аварійно-рятувальних служб і гідрометеорологічної діяльнос-

ті; 4) протидії нелегальній міграції, реєстрації біженців тощо<sup>4</sup>.

У свою чергу, Національна поліція України в досліджуваній сфері правовідносин покликана забезпечувати громадську безпеку та правопорядок, охорону інтересів суспільства й держави, прав і свобод людини, протидіяти злочинності та надавати визначені законом послуги<sup>5</sup>, а Національна гвардія України, будучи військовими формуванням з правоохоронними функціями, призначається для виконання завдань щодо захисту й охорони від злочинних та інших протиправних посягань на життя, права, свободи і законні інтереси громадян, суспільства і держави; забезпечує громадську безпеку та охороняє громадський порядок, взаємодіє з іншими суб'єктами національної безпеки й оборони в контексті забезпечення безпеки держави, захисту державного кордону, припинення діяльності незаконних воєнізованих чи збройних формувань, організованих злочинних груп та організацій тощо<sup>6</sup>. У мирний час Національна гвардія України виконує правоохоронні функції, а з введенням воєнного стану приводиться в готовність до виконання завдань в умовах правового режиму воєнного стану згідно з положеннями Закону України «Про правовий режим воєнного стану» від 12 травня 2015 р. № 389-VIII<sup>7</sup>.

Не менш важливим суб'єктом у системі забезпечення національної безпеки й оборони України є Державна прикордонна служба України, покликана реалізовувати політику держави у сфері безпеки державного кордону та охорони суверенних прав у виключній (морській) економічній зоні України. Зокрема, вона охороняє державний кордон на суші та у водоймах – морі, річках, озерах тощо – для забезпечення додержання режиму державного кордону та недопущення незаконної зміни

<sup>4</sup> Там само.

<sup>5</sup> Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19> (дата звернення: 13.06.2020).

<sup>6</sup> Про Національну гвардію України : Закон України від 13.03.2014 № 876-VII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/876-18> (дата звернення: 13.06.2020).

<sup>7</sup> Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19> (дата звернення: 13.06.2020).

<sup>1</sup> Там само.

<sup>2</sup> Про Збройні Сили України : Закон України від 06.12.1991 № 1934-XII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1934-12> (дата звернення: 13.06.2020).

<sup>3</sup> Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19> (дата звернення: 13.06.2020).

лінії його проходження, здійснює прикордонний контроль і пропуск через державний кордон<sup>1</sup> та виконує інші передбачені чинним законодавством України завдання.

Державна служба України з надзвичайних ситуацій як один із суб'єктів забезпечення національної безпеки й оборони реалізовує політику держави у сфері цивільного захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, запобігання їх виникненню, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, гідрометеорологічної діяльності, проведення аварійно-рятувальних робіт та роботи рятувальних служб<sup>2</sup> тощо.

Державна міграційна служба України бере участь у забезпеченні національної безпеки й оборони України, реалізуючи політику держави з питань міграції, громадянства, реєстрації біженців, протидії нелегальній міграції тощо<sup>3</sup>.

Особливу увагу в контексті дослідження системи суб'єктів забезпечення національної безпеки й оборони України слід приділити Службі безпеки України, що забезпечує державну безпеку шляхом: 1) контррозвідувального захисту конституційного ладу, державного суверенітету, територіальної цілісності, кібербезпеки, об'єктів критичної інфраструктури тощо; 2) протидії розвідувально-підривної діяльності проти України; 3) боротьби з тероризмом; 4) охорони державної таємниці<sup>4</sup>.

Також як суб'єкти забезпечення національної безпеки і оборони України до формування та реалізації політики держави з відповідних питань залучаються розвідувальні органи, що є державними органами або їх структурни-

ми підрозділами, уповноваженими здійснювати розвідувальну діяльність для захисту національних інтересів України від зовнішніх загроз<sup>5</sup>. Так, Управління державної охорони України в досліджуваній сфері покликане здійснювати державну охорону органів влади, забезпечувати безпеку посадових осіб та охорону визначених законодавством об'єктів<sup>6</sup>, а Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України забезпечує формування та реалізацію політики держави з кіберзахисту державних інформаційних ресурсів, критичної інформаційної інфраструктури, технічного та криптографічного захисту інформації, телекомунікацій і радіочастотного ресурсу України, функціонування та розвиток державної системи урядового зв'язку, національної системи конфіденційного зв'язку тощо<sup>7</sup>.

Також зауважимо, що і громадяни є невід'ємним суб'єктом у системі забезпечення національної безпеки й оборони, передусім учасниками здійснення цивільного контролю через громадські об'єднання, депутатів місцевих рад, особисті звернення до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та органів державної влади в передбаченому нормами чинного законодавства порядку<sup>8</sup> тощо.

## Висновки

Підсумовуючи вищевикладене, пропонуємо уявити систему суб'єктів забезпечення національної безпеки й оборони України таким чином:

- 1) керуюча підсистема (Президент України);
- 2) керована підсистема:
  - сили безпеки (розвідувальні та правоохоронні органи, сили цивільного захисту, державні органи спеціального призначення, наділені правоохоронними функціями, та інші органи);
  - сили оборони (Збройні Сили України та інші утворені відповідно до чинного законодавства військові формування, розвідувальні та правоохоронні органи й органи спеціального

<sup>5</sup> Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19> (дата звернення: 13.06.2020).

<sup>6</sup> Там само.

<sup>7</sup> Там само.

<sup>8</sup> Про громадські об'єднання : Закон України від 22.03.2012 № 4572-VI // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17> (дата звернення: 13.06.2020).

<sup>1</sup> Про Державну прикордонну службу України : Закон України від 03.04.2003 № 661-IV // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/661-15> (дата звернення: 13.06.2020).

<sup>2</sup> Про затвердження Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій : Постанова Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 № 1052 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1052-2015-p> (дата звернення: 13.06.2020).

<sup>3</sup> Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19> (дата звернення: 13.06.2020).

<sup>4</sup> Про Службу безпеки України : Закон України від 25.03.1992 № 2229-XII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-12> (дата звернення: 13.06.2020).

призначення, наділені правоохоронними функціями);

- оборонно-промисловий комплекс;
- громадяни та громадські об'єднання;

3) допоміжні ланки системи (судові органи, Кабінет Міністрів України, Верховна Рада України, міжнародні інституції тощо).

Запропоновано внести зміни до Закону України «Про Національну безпеку України»

(ч. 1 ст. 12), додавши до чотирьох взаємопов'язаних складових сектора безпеки й оборони п'яту – керівництво у сферах національної безпеки й оборони. Наприкінці переліку, що міститься у ч. 2 ст. 12 Закону України «Про Національну безпеку України», вважаємо доречним додати фразу «та інші уповноважені органи», оскільки наявний перелік не є вичерпним.

### Список бібліографічних посилань

1. Антонов В. О. Конституційно-правові засади національної безпеки України : монографія. Київ : Талком, 2017. 576 с.
2. Бодрук О. С., Гончаренко О. М., Лисицин Е. М., Горелов М. А. Національна безпека України: історія і сучасність : монографія. Київ : ІСЕМВ, 1993. 268 с.
3. Власюк О. С. Національна безпека України: еволюція проблем внутрішньої політики : вибрані наук. пр. Київ : НІСД, 2016. 528 с.
4. Ліпкан В. А. Національна безпека України : навч. посіб. Київ : КНТ, 2009. 576 с.
5. Масензов О. І. Система конституційних повноважень Верховної Ради України у сфері забезпечення національної безпеки та оборони. *Вісник Маріупольського державного університету. Серія: Право*. 2012. Вип. 3–4. С. 31–36.
6. Публічне управління та національна безпека : монографія / А. М. Михненко, Н. М. Грущинська, Ю. В. Нестеряк та ін. ; за ред. А. М. Михненка і Н. М. Грущинської. Київ : НАУ, 2019. 340 с.
7. Мосейко А. Г. Національна безпека України як об'єкт публічного адміністрування. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка*. 2019. № 2 (86). С. 42–52.
8. Пономарьов С. П. Адміністративно-правові повноваження Президента України як суб'єкта забезпечення національної безпеки й оборони. *Право.ua*. 2017. № 3. С. 34–40.
9. Тарасенко К. В. Місце Ради національної безпеки і оборони України в системі органів, що забезпечують національну безпеку і оборону в Україні. *Форум права*. 2009. № 3. С. 610–620. URL: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP\\_index.htm\\_2009\\_3\\_96.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2009_3_96.pdf) (дата звернення: 13.06.2020).
10. Ткаченко В. І., Смірнов Є. Б., Астахов О. О. Шляхи формування системи забезпечення національної безпеки. *Збірник наукових праць Харківського університету Повітряних Сил*. 2015. Вип. 2 (43). С. 3–8.
11. Ліпкан В. А. Адміністративно-правове регулювання національної безпеки України : монографія. Київ : ТЕКСТ, 2008. 440 с.

Надійшла до редколегії 18.06.2020

### НЕСТЕРЕНКО А. В. СИСТЕМА СУБ'ЄКТОВ ОБЕСПЕЧЕННЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ И ОБОРОНЫ УКРАИНЫ

Обоснованы актуальность и своевременность систематизации субъектов обеспечения национальной безопасности и обороны Украины. Определена и охарактеризована система таких субъектов на основании обобщения и анализа действующего законодательства в сфере национальной безопасности и обороны. Обращено внимание на определенные недостатки, даны предложения по их устранению.

**Ключевые слова:** система субъектов обеспечения национальной безопасности и обороны, субъект обеспечения национальной безопасности и обороны, национальная безопасность, оборона, обеспечение, контроль, руководство.

### NESTERENKO A. V. SYSTEM OF SUBJECTS FOR ENSURING NATIONAL SECURITY AND DEFENSE OF UKRAINE

The author of the article substantiates the relevance and timeliness of the systematization of the subjects of national security and defense of Ukraine.

On the basis of generalization and analysis of the current legislation in the field of national security and defense, the author has defined the system of subjects of national security and defense of Ukraine as follows:

- 1) management subsystem (the President of Ukraine);
- 2) controlled subsystem: security forces – law enforcement and intelligence agencies, state agencies of special purpose with law enforcement functions, civil defence forces and other agencies; Defense Forces – the Armed Forces of Ukraine, as well as other military formations,

law enforcement and intelligence agencies, special purpose agencies with law enforcement functions formed in accordance with the laws of Ukraine; defense-industrial complex; citizens and public associations;

3) auxiliary parts of the system (Verkhovna Rada of Ukraine, Cabinet of Ministers of Ukraine, judicial agencies, international institutions).

It has been offered to amend Part 1 of the Art. 12 of the Law of Ukraine “On National Security of Ukraine”, supplementing the four interconnected components of the security and defense sector with a fifth one – leadership in the field of national security and defense. At the end of the list contained in Part 2 of the Art. 12 of the Law of Ukraine “On National Security of Ukraine”, we consider it necessary to add the phrase “and other authorized agencies”, since the existing list of agencies that are part of the security and defense sector is not exhaustive.

The main subjects of national security and defense of Ukraine have been characterized.


**Key words:** *system of subject for ensuring the national security and defense, a subject for ensuring the national security and defense, national security, defense, guaranteeing, control, leadership.*

## МИКОЛА АНАТОЛІЙОВИЧ САМБОР,

кандидат юридичних наук,

член-кореспондент Національної академії наук вищої освіти України,

Прилуцький відділ поліції ГУНП в Чернігівській області;

 <https://orcid.org/0000-0002-0446-3892>,

e-mail: nikolas783@ukr.net

### ОГЛЯД НА СТАН СП'ЯНІННЯ: ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТА ДОТРИМАННЯ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ

Досліджено огляд на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння, а також щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції, як захід забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення та особливості правового регулювання його застосування під час документування адміністративних правопорушень, а також допустимість використання здобутих даних як доказів під час провадження у справах про адміністративні правопорушення.

**Ключові слова:** заходи забезпечення провадження, адміністративне правопорушення, огляд на стан сп'яніння, права і свободи людини.

*Оригінальна стаття*

#### Постановка проблеми

Провадження у справах про адміністративні правопорушення є надчутливим механізмом, пов'язаним із забезпеченням дотримання, захисту й охорони прав, свобод та інтересів людини і громадянина. Причин для цього багато, але ключовим є те, що під час провадження у справах про адміністративні правопорушення уповноважені посадові особи наділяються повноваженнями з обмеження прав і свобод людини, а саме застосування заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення. Такі обмеження прямо передбачені в законі, що вказує на одну з їх ключових правових ознак – законність. Поряд із визнанням законності як ознаки застосування заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення можемо порушувати питання їх конституційності, адже маємо практику, коли Конституційний Суд України визнавав строки застосування такого заходу забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, як адміністративне затримання, неконституційним<sup>1</sup>. Указане рі-

шення Конституційного Суду України не стало визначальним для формування доктрини розвитку ефективності правового регулювання застосування заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, спрямованого на утвердження верховенства права, дотримання прав, свобод та інтересів учасників провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Адміністративно-деліктне право та законодавство України потребують реформування на сучасних принципах і засадах, спрямованих на врівноваження правового статусу сторін та учасників провадження, щоб уникнути необґрунтованих переваг прав, свобод та обов'язків. Вирішення вказаної проблеми зумовлюється, перш за все, кількісними показниками, кількістю проваджень, а також учасників, які беруть участь у відносинах, пов'язаних із провадженням у справах про адміністративні правопорушення.

Кількісні показники адміністративно-правозастосовної практики органів поліції, пов'язані з оглядом особи на предмет установлення стану алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння, є важливими, оскільки від установлення таких ознак залежить наявність правових підстав для складання протоколу про

<sup>1</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень статті 263 Кодексу України про адміністративні правопорушення та пункту 5 частини першої статті 11 Закону України «Про міліцію» (справа про строки адміністративного

затримання) : від 11.10.2011 № 10-рп/2011 // База даних (БД) «Законодавство України» / Верховна Рада (ВР) України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-11> (дата звернення: 20.06.2020).



адміністративне правопорушення, а в подальшому – притягнення особи до адміністративної відповідальності. Аналіз стану адміністративно-правозастосовної практики одного із структурних (територіальних) підрозділів поліції ГУНП в Чернігівській області у межах однієї адміністративно-територіальної одиниці – району засвідчив, що в 2016 р. поліцейськими було задокументовано 85 правопорушень, відповідальність за вчинення яких передбачено ст. 130 КУпАП, у тому числі 5 повторно, у 2017 р. ця кількість становила 233 правопорушення, з яких 17 вчинено повторно, у тому числі 2 особи вчинили це правопорушення тричі впродовж року; у 2018 р. поліцейськими складено 186 протоколів про адміністративні правопорушення за ст. 130 КУпАП, з яких 26 повторно, у тому числі 10 стосовно осіб, які впродовж року вчинили цей вид правопорушення втретє, а в 2019 р. складено 204 протоколи про адміністративні правопорушення за керування транспортним засобом у нетверезому стані (ст. 130 КУпАП), з яких 31 протокол – стосовно осіб, які вчинили це правопорушення повторно, у тому числі 22 за ч. 3 ст. 130 КУпАП. За 5 місяців 2020 р. вже складено 106 протоколів про адміністративні правопорушення за ст. 130 КУпАП, у тому числі 24 – повторно, з яких 17 – за ч. 3 ст. 130 КУпАП.

На жаль, питання вдосконалення законодавства щодо застосування заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, зокрема огляд на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння, а також щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції, на законодавчому рівні не розглядаються. Відсутність цікавості до вказаної проблематики негативно відбивається на стані правозастосування, протидії адміністративним правопорушенням, дотриманні прав і свобод людини, дотриманні принципу допустимості доказів та утвердженні верховенства права у суспільстві в цілому.

### **Стан дослідження проблеми**

Проблемні питання провадження у справах про адміністративні правопорушення стали предметом дослідження С. Гнатюка [1]. Н. Бортник вивчала характеристику заходів забезпечення провадження про адміністративні правопорушення, що посягають на публічну безпеку та громадський порядок [2]. Ми неодноразово приділяли увагу науково-практичному дослідженню питання правового регулювання та застосування окремих заходів забезпечення провадження у справах про адмі-

ністративні правопорушення, зокрема дотриманню прав і свобод людини, а також вдосконаленню процесуальної складової застосування таких заходів [3; 4; 5; 6; 7; 8]. Разом із цим дослідженню заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення на транспорті, зокрема таких, як тимчасове вилучення посвідчення водія, огляд на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння, а також щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції, і тимчасове затримання транспортних засобів, належної уваги не приділено.

Водночас питання застосування огляду на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння, а також щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції (далі – огляд на стан сп'яніння), як заходу забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення містить низку актуальних питань щодо дотримання прав і свобод людини та громадянина й особливостей процесуальної форми з метою дотримання принципу допустимості вказаного джерела доказів. Значне коло правовідносин, яким притаманні всі ознаки, пов'язані із застосуванням такого заходу забезпечення, як огляд на стан сп'яніння, залишаються недослідженими, що як негативно позначається на теорії адміністративно-деліктного права, так і призводить до неефективного врегулювання суспільних відносин, пов'язаних із провадженням у справах про адміністративні правопорушення, та до необхідності застосування зазначеного виду заходів забезпечення провадження.

### **Мета і завдання дослідження**

Ураховуючи викладене, *метою* статті обрано дослідження питання суті огляду на стан сп'яніння та його відповідності фундаментальним принципам права, ефективності регулювання суспільних відносин під час застосування окремих процесуальних дій адміністративного провадження щодо огляду на стан сп'яніння.

*Завданнями* дослідження є вивчення сутності та змісту огляду на стан сп'яніння як заходу забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення та особливостей правового регулювання його застосування під час провадження у справах про адміністративні правопорушення, де стан сп'яніння є необхідним та обов'язковим елементом складу адміністративного правопорушення.

**Наукова новизна дослідження** полягає в комплексному дослідженні практики

правозастосування у справах про адміністративні правопорушення та наявних наукових поглядів щодо застосування огляду на стан сп'яніння як заходу забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення. На підставі узагальнення практики зроблено теоретичні висновки та надано практичні пропозиції, спрямовані на формування правової доктрини вдосконалення законодавства про адміністративні правопорушення, зокрема щодо процесуальної форми, з метою формування правових механізмів реального захисту прав, свобод та інтересів людини як учасника провадження у справах про адміністративні правопорушення у разі застосування до особи огляду на стан сп'яніння, а також формування єдиних підходів до розуміння допустимості такого джерела доказів, яким зафіксовано стан сп'яніння.

### **Виклад основного матеріалу**

Визначальними є правові підстави діяльності суб'єктів владних повноважень, наділених правом складати протоколи про адміністративні правопорушення, в яких обов'язковим елементом об'єктивної сторони є стан сп'яніння правопорушника, та реалізація таких повноважень у встановлених Конституцією України межах і відповідно до законів України на основі суворого додержання законності. Отже, застосування заходу забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення – огляду на стан сп'яніння – має здійснюватися за процедурою, чітко визначеною в нормах права.

Право – це продукт людської діяльності в середовищі подібних до себе (в суспільстві), метою якого є впорядкування відносин його членів у спосіб, що має забезпечити свободу існування та розвитку кожної особистості шляхом установа нормативних приписів, які не допускають зловживання можливостями особи в реалізації її інтересів та пригнічення інтересів інших [9, с. 63]. Ефективність урегулювання суспільних відносин за допомогою норм позитивного права гарантує зрозумілість норм для учасників суспільних відносин, необхідність їх дотримання чи використання, а також сприятиме необхідності утримання від учинення дій, заборонених позитивним правом.

Найяскравіше, на наш погляд, ефективність позитивного права позначається на нормах, пов'язаних з обмеженнями прав і свобод, зокрема з обмеженням права людини на свободу пересування та її недоторканність, а позбавлення цих прав, хоча й на нетривалий час,

спостерігається під час документування правопорушень на транспорті, а саме в разі керування транспортними засобами або суднами особами, які перебувають у стані сп'яніння під час проведення огляду на стан сп'яніння.

Порядок проведення огляду водіїв транспортних засобів на стан сп'яніння регламентовано нормами Інструкції про порядок виявлення у водіїв транспортних засобів ознак алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції, затвердженою спільним наказом МВС України та МОЗ України від 9 листопада 2015 р. № 1452/735<sup>1</sup> (далі – Інструкція від 9 листопада 2015 р.). Серед усього слід виділити декілька актуальних питань, які призводять до порушень прав і свобод особи, яка притягується до адміністративної відповідальності: 1) місце проведення огляду на стан сп'яніння; 2) час, який витрачається на огляд на стан сп'яніння.

Щодо місця огляду водія на стан сп'яніння слід урахувати сучасну правову доктрину, в тому числі озвучену Європейським судом з прав людини у відповідних його рішеннях. Так, у своєму Рішенні від 20 лютого 2020 р. у справі «Zelčs v. Latvia» Європейський суд з прав людини погодився з думкою, що тримання заявника в поліцейському автомобілі не було передбачено законом з огляду на § 1 ст. 5 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [10]. Отже, здійснення огляду на стан сп'яніння водія з використанням технічних засобів має відбуватися поза транспортним засобом поліції. На наш погляд, оскільки огляд на стан сп'яніння зумовлює необхідність перебування водія поряд із поліцейським усупереч волі водія, вказаний захід має оформлятися протоколом адміністративного затримання. Водночас зауважимо, що ст. 260 КУпАП не передбачає таких правових підстав для адміністративного затримання, як огляд на стан сп'яніння. Указаними правовими проблемами застосування адміністративного затримання під час огляду на стан

<sup>1</sup> Про затвердження Інструкції про порядок виявлення у водіїв транспортних засобів ознак алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції : Наказ МВС України та МОЗ України від 09.11.2015 № 1452/735 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1413-15> (дата звернення: 20.06.2020).

сп'яніння ці проблеми не вичерпуються й породжують нові.

Водій транспортного засобу, який не відмовився від огляду на стан сп'яніння на місці зупинки транспортного засобу або не згоден з його результатами, направляється для огляду лікарем закладу охорони здоров'я. Цікаво, що спеціальна норма<sup>1</sup>, яка регулює порядок направлення водія до закладу охорони здоров'я, не містить зразку такого направлення. Не врегульовано нормами права і питання доставлення водія до закладу охорони здоров'я. Ураховуючи правові позиції Європейського суду з прав людини у справі «Zelčs v. Latvia», законність доставлення водія службовим автомобілем поліції без адміністративного затримання ставить під сумнів допустимість проведення огляду на стан сп'яніння та його результатів, адже такий водій зобов'язаний підкорятися наказові поліцейського та обмежується у свободі пересування. Маємо наголосити на тому, що всі ці дії здійснюються в порядку, встановленому нормами, які містяться у ст. 266 КУпАП та згаданих вище підзаконних нормативно-правових актах України. Такі обмеження прав і свобод водія не збалансовуються відповідними обов'язками уповноважених посадових осіб щодо процесуального оформлення вказаних дій і дотримання передбачених нормами позитивного права імперативів щодо реалізації відповідних повноважень з порядку огляду на стан сп'яніння.

Ми глибоко переконані, що сучасний стан суспільних відносин потребує вдосконалення правового регулювання порядку огляду особи на стан сп'яніння та її направлення для такого огляду до закладів охорони здоров'я. На нашу думку, вказане суперечить міжнародним стандартам захисту прав і свобод людини. Очевидно, що допуск до керування транспортним засобом водія, щодо якого існує підозра в керуванні транспортним засобом у стані сп'яніння, є прямим порушенням законодавства поліцейськими. Тому вважаємо, що це не скасовує навіть те, що безпосередньою підставою

<sup>1</sup> Про затвердження Порядку направлення водіїв транспортних засобів для проведення огляду з метою виявлення стану алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції, і проведення такого огляду : Постанова Кабінету Міністрів України від 17.12.2008 № 1103 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1103-2008-p> (дата звернення: 20.06.2020).

для такого огляду в закладі охорони здоров'я є інтерес водія, оскільки останній є наслідком застосування заходів державного впливу до такого водія та підкоряється інтересу загальному, а тому ми глибоко переконані, що такі дії мають бути процесуально оформлені, що сприятиме утвердженню верховенства права в Україні та забезпеченню прав, свобод та інтересів людини і громадянина.

Відповідно до вимог частин 2, 3 ст. 266 КУпАП, пунктів 6, 7 Інструкції від 9 листопада 2015 р., пунктів 4, 6 Порядку направлення водіїв транспортних засобів для проведення огляду з метою виявлення стану алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції, і проведення такого огляду (далі – Порядок від 17 грудня 2008 р.), затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 17 грудня 2008 р., огляд на стан сп'яніння проводиться поліцейським на місці зупинки транспортного засобу із використанням спеціальних технічних засобів у присутності двох свідків або лікарем закладу охорони здоров'я. «Водій, що відмовився від проведення огляду на стан сп'яніння на місці зупинки транспортного засобу..., направляється для проведення огляду до відповідного закладу охорони здоров'я». Згідно з п. 8 вказаного вище Порядку від 17 грудня 2008 р. у разі відмови водія від проведення огляду в закладі охорони здоров'я поліцейський у присутності двох свідків складає протокол про адміністративне правопорушення, в якому зазначає ознаки сп'яніння та дії водія щодо ухилення від огляду. За змістом викладених вище вимог закону підставою для складення протоколу про адміністративне правопорушення за відмову від проходження огляду на стан сп'яніння є встановлення того, що у водія наявні ознаки алкогольного сп'яніння та він відмовився у присутності двох свідків як від проходження огляду на місці зупинки транспортного засобу поліцейськими, так і від проведення такого огляду в закладі охорони здоров'я. Зазначені обставини мають бути підтверджені належними і допустимими доказами. Відповідно до ч. 5 ст. 266 КУпАП недотримання визначеної законом процедури має наслідком її недійсність<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Постанова Чернівецького апеляційного суду від 02.10.2019 : справа № 723/2219/19 // Zakon Online : сайт. URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/84683252> (дата звернення: 20.06.2020).

Упевнені в тому, що огляд на стан сп'яніння як процесуальна дія та відповідний акт, як юридично оформлений результат такого огляду, який здійснюється в закладах охорони здоров'я, а не за місцем вчинення адміністративного правопорушення, повинен визнаватися допустимим доказом лише у разі застосування до особи адміністративного затримання. Зазначене є логічним висновком з норми, що міститься у ст. 260 КУпАП, а також змісту самого затримання, коли така особа змушена підкорятися наказові поліцейського та бути поряд із ним, зокрема кудись доставлятися (їхати в поліцейському службовому автомобілі тощо), оскільки водій у разі підозри в керуванні транспортним засобом у станні сп'яніння підлягає відстороненню від його керування. Навіть норма ст. 266 КУпАП не встановлює обов'язку для водія проходити відповідний огляд, так само такий обов'язок не встановлено і нормою, що міститься у ст. 16 Закону України «Про дорожній рух»<sup>1</sup>. Відповідно, прогалиною законодавчого регулювання є й те, що нормами КУпАП не визначено місце проведення такого огляду поліцейськими, а саме формулювання «за місцем вчинення правопорушення» чи «на місці вчинення такого правопорушення» мають різний зміст, зокрема правовий<sup>2</sup>. Тобто виникає низка питань правового регулювання відносин поліцейських та водіїв, пов'язаних з організацією та проходженням огляду водіїв на стан сп'яніння, а також обмеженнями прав і свобод водіїв під час організації та проведення таких оглядів.

Існує також інша проблема, пов'язана з установленням події правопорушення та винності особи, а саме проблема сприйняття показань свідків та їх об'єктивності на підтвердження обставин, що підлягають доказуванню, в тому числі під час огляду на стан сп'яніння. Доволі часто уповноважені складати протоко-

ли про адміністративні правопорушення посадові особи вказують як свідків своїх колег, наприклад, один із поліцейських наряду поліції, який виявив правопорушення, складаючи протокол про адміністративне правопорушення, у протоколі зазначив свого напарника як свідка правопорушення. З одного боку, це цілком узгоджується із вимогами норм КУпАП, зокрема зі ст. 272. Разом із цим, важливим є сприйняття та впровадження практики правозастосування щодо об'єктивності показань такого свідка.

Стосовно доводів про неврахування судом показання свідка – посадової особи органу публічної влади, а саме Національної поліції, колегія суддів Касаційного адміністративного суду зазначила таке: цінність свідка полягає в його безпосередньому об'єктивному сприйнятті обставин справи за допомогою органів чуттів і відсутності юридичної зацікавленості у вирішенні справи. Саме з огляду на своє нейтральне становище людина здатна об'єктивно та правильно засвідчити події і факти так, як вони дійсно відбувалися, для можливості уникнення формалізму та зловживання процесуальними правами. Натомість на підставі показань свідків не можуть установлюватися факти, які з огляду на закон або звичай установлюються в документах<sup>3</sup>. Не можна оминати увагою й положення Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду, який вважає безпідставним урахування пояснень службової особи суб'єкта публічної адміністрації як доказу вчинення особою адміністративного правопорушення. Суд зазначає, що свідчення зазначеної особи не можуть вважатись об'єктивними доказами у справі, оскільки така особа є представником суб'єкта владних повноважень, який виконує функції нагляду та контролю за безпекою дорожнього руху<sup>4</sup>. Разом із цим, на нашу думку, відсутність відповідної процесуальної фіксації процедури огляду на стан сп'яніння та зазначення у ній відповідних свідків створює умови

<sup>1</sup> Про дорожній рух : Закон України від 30.06.1993 № 3353-ХІІ // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3353-12> (дата звернення: 20.06.2020).

<sup>2</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо офіційного тлумачення положення частини першої статті 276 Кодексу України про адміністративні правопорушення : від 26.05.2015 № 5-рп/2015 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-15> (дата звернення: 20.06.2020).

<sup>3</sup> Постанова Верховного Суду України від 29.04.2020 : справа № 161/5372/17, провадження № К/9901/34016/18 // Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/88986779> (дата звернення: 20.06.2020).

<sup>4</sup> Постанова Верховного Суду України від 15.04.2020 : справа № 489/4827/16-а, провадження № К/9901/33507/18 // Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/88810587> (дата звернення: 20.06.2020).

для однобічного формування доказів виключно винуватості особи та необ'єктивності встановлення істини у справі.

Важливим є також те, що норми КУпАП узагалі не регулюють відносини з огляду на стан сп'яніння осіб, які не є водіями, хоча з'ясування вказаного питання у низці норм є визначальним для кваліфікації діяння як адміністративного правопорушення та застосування до особи заходів адміністративної відповідальності (рівною мірою це стосується, наприклад, правопорушення, склад якого описано у ст. 178 КУпАП).

На наш погляд, доречно, щоб такий захід забезпечення, як відсторонення водія від керування транспортним засобом, мав процесуальну форму, у зв'язку із чим вважаємо за необхідне доповнити ст. 266 КУпАП частиною восьмою такого змісту: «Про відсторонення осіб від керування транспортними засобами, річковими і маломірними суднами уповноваженими посадовими особами складається протокол». Вважаємо, що значна кількість нормативно-правових актів, які встановлюють, змінюють або припиняють (скасовують) загальні правила регулювання однотипних відносин, розрахованих на довгострокове та неодноразове застосування<sup>1</sup>, повинні містити якісні норми, перш за все з огляду на визнаний принцип верховенства права, дотримання прав, свобод та інтересів людини. Будь-які похідні дії після моменту, з якого особа зобов'язана була підкорятися наказам уповноваженої посадової особи щодо проходження нею огляду на стан сп'яніння, за умови, що така особа не була піддана адміністративному затриманню, слід вважати незаконними, оскільки прямо порушується процесуальна норма їх вчинення.

Водночас ми впевнені, що відсторонення водія та проведення його огляду на стан сп'яніння – це два різні заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення. Як наслідок вважаємо, що проведення огляду на стан сп'яніння (і не лише водія!) зумовлює обмеження права на свободу та особисту недоторканність та свободу пересування, у зв'язку з чим переконані, що проведення вказаних процесуальних дій має відбуватися виключно після адміністративного затримання та оформлення цієї процесуальної дії протоколом. За відсутності такого

протоколу результати огляду на стан сп'яніння мають бути визнані недопустимим джерелом доказів, оскільки отримуються з порушенням прав і свобод людини та громадянина, а відповідно і похідні від нього джерела доказів є недопустимими. Визнання таких доказів допустимими призводить не лише до сваволі та безкарності, а й підриває авторитет органів влади, сіє зневіру серед населення в законності дій посадових осіб органів влади та управління. Рівною мірою це стосується й інших адміністративних правопорушень, документувати які неможливо без здійснення огляду особи на стан сп'яніння.

### Висновки

Підсумовуючи дослідження, констатуємо, що проблема правового регулювання огляду на стан сп'яніння як заходу забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення в Україні залишається невирішеною. Відсутність належної уваги до неї з боку законотворця не збалансовується науковими пошуками у вказаній сфері, як наслідок низка важливих питань, пов'язаних із дотриманням прав і свобод людини, залишається відкритою. Безумовно, ухвалення нового Кодексу України про адміністративні правопорушення вирішить указану проблему, якщо будуть ураховані розроблені в науці доктринальні погляди на вказане питання. Однак народні депутати переймаються вирішенням низки економіко-правових питань, а питання правового регулювання адміністративної відповідальності залишаються на другому, якщо не третьому чи ще більш віддаленому плані.

Переконані, що обмеження волі, свободи пересування, права на свободу та особисту недоторканність та інших прав і свобод може здійснюватися виключно у правовому колі, що передбачається адміністративним затриманням, оскільки затримання створює і гарантії захисту прав і свобод затриманого, збалансовуючи можливості учасників провадження. Слід пам'ятати, що суб'єкти, наділені повноваженнями документувати адміністративні правопорушення та застосовувати заходи забезпечення у справах про адміністративні правопорушення, мають діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією та законами України<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (дата звернення: 20.06.2020).

<sup>2</sup> Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 20.06.2020).

Тому застосування такого заходу забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, як огляд на стан сп'яніння, у цілях, прямо передбачених законодавством, гарантує не лише дотримання прав, свобод та інтересів людей, а й сприятиме утвердженню принципів верховенства права та законності в діяльності органів публічної адміністрації, яким надано повноваження документувати адміністративні правопорушення чи притягати суб'єктів до адміністративної відповідальності, а також дозволить судам ухвалювати рішення на підставі принципів судочинства, які не викликають спротиву та обурення суспільства.

Вважаємо, що огляд на стан сп'яніння має здійснюватися після адміністративного затримання як первинного заходу забезпечення, тому норми ст. 266 КУпАП повинні бути гармонізовані з нормами ст. 262 КУпАП, що створить процесуальні гарантії законного обмеження прав і свобод особи, яка підлягає огляду на стан сп'яніння, а також не допустить зловживання такими обмеженнями з боку посадових осіб, уповноважених здійснювати вказаний огляд. Оскільки ж такі заходи спрямовано на повне, неупереджене вирішення справи про адміністративне правопорушення по суті, останні за своїм змістом належать до заходів забезпечення провадження у справі про адміністративне правопорушення.

Як наслідок такі заходи повинні процесуально фіксуватися у відповідних протоколах, а за відсутності останніх, вважаємо, що такі заходи й отримані під час них результати цілком можна визнавати недопустимими доказами. Крім цього, оскільки проведення таких дій прямо пов'язано з обмеженням свободи пересування та особистої недоторканності, останні повинні проводитися виключно в умовах адміністративного затримання особи. Також доречно, щоб Кабінет Міністрів України ухвалив порядок та правила направлення й огляду громадян на стан сп'яніння, оскільки вказане питання взагалі не вноормовано. Такі прогалини законодавчого регулювання негативно відбиваються на стані законності, а правозастосовна практика у справах про адміністративні правопорушення за ст. 178 КУпАП (яка, до речі, є однією з найдовших), схильна до дій за аналогією, тобто жодним чином не фіксуючи факти огляду осіб на стан сп'яніння.

Упевнені, що запропоновані зміни до законодавства сприятимуть розбудові галузі адміністративно-деліктного права та його інститутів, що не лише позитивно впливатиме на систему права і законодавства незалежної України й підняття авторитету її правової системи у світі, а й слугуватиме переконливим аргументом для громадян щодо можливості стати жертвою свавілля владних органів.

### Список бібліографічних посилань

1. Гнатюк С. С. Провадження в справах про адміністративні проступки: проблемні питання структури : монографія. Львів : Львів. держ. ун-т внутр. справ, 2011. 156 с.
2. Бортник Н., Вітик О., Малець М. Характеристика заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, що посягають на публічну безпеку та громадський порядок. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: *Юридичні науки*. 2019. Вип. 22. С. 138–146. URL: <http://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2019/nov/19969/bortnikvitikmalec.pdf> (дата звернення: 20.06.2020).
3. Самбор М. Повідомлення родичів у разі застосування заходу забезпечення провадження у справі про адміністративне правопорушення у вигляді адміністративного затримання. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки*. 2017. № 2 (105). С. 45–51.
4. Самбор М. А. Дотримання строків розгляду справи про адміністративне правопорушення за ст. 173 (дрібне хуліганство) Кодексу України про адміністративні правопорушення та застосування адміністративного затримання під час розгляду такої справи. *Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Серия «Юридические науки»*. 2013. Т. 26 (65), № 1. С. 110–118.
5. Самбор М. А. Вплив міжнародних норм щодо дотримання права на свободу та особисту недоторканність людини на врегулювання відносин із застосування доставлення та затримання особи під час провадження у справах про адміністративні правопорушення // *Міжнародні стандарти у галузі прав людини: реалії та перспективи українського законодавства : матеріали круглого столу (м. Дніпропетровськ, 10 груд. 2012 р.) / уклад. Л. А. Філяніна*. Дніпропетровськ : Дніпропетровськ. держ. ун-т внутр. справ, 2013. С. 63–68.
6. Самбор Н. А. Административное задержание как мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении и установление личности задержанного. *Административное право и процесс*. 2017. № 11. С. 69–75.
7. Самбор Н. А. Доставка как мера административного обеспечения производства по делам об административных правонарушениях: процессуальные вопросы законности применения ограниченной прав и свобод человека. *Административное право и процесс*. 2012. № 11. С. 50–54.
8. Самбор М. А. Доставка під час провадження у справах про адміністративні правопорушення за законодавством України. *Правничий часопис Донецького університету*. 2012. № 1 (27). С. 40–47.

9. Самбор М. Право як поняття та підходи до його розуміння. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки*. 2011. № 87. С. 59–63.

10. Дроздов О., Дроздова О. Чому порушника ПДР не можна тримати в поліцейському автомобілі // *Закон і Бізнес* : сайт. 11.04.2020. URL: [https://zib.com.ua/ua/142202-espl\\_poyasniv\\_chomu\\_porushnika\\_pdr\\_ne\\_mozhna\\_trimati\\_v\\_polic.html?fbclid=IwAR2PjPlnAC7z\\_OXY5t9\\_qL-qNpnMCVpG7PG2U9mpKXouoLMPJSRBB6Mjg](https://zib.com.ua/ua/142202-espl_poyasniv_chomu_porushnika_pdr_ne_mozhna_trimati_v_polic.html?fbclid=IwAR2PjPlnAC7z_OXY5t9_qL-qNpnMCVpG7PG2U9mpKXouoLMPJSRBB6Mjg) (дата звернення: 20.06.2020).

11. Самбор М. Погляди на концепції реформування адміністративно-деліктного законодавства України. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2017. № 2. С. 61–68.

12. Пугач А. В. Заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Дніпро, 2019. 20 с.

13. Комзюк М. А., Кущенко В. О., Комзюк А. А. Правові засади застосування поліцейськими адміністративного затримання // *Підготовка поліцейських в умовах реформування системи МВС України* : зб. наук. пр. за матеріалами II міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 21 квіт. 2017) / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ, Каф. спец. фіз. підгот. ф-ту № 2. Харків, 2017. С. 321–326.

14. Поцілуйко В. М. Процесуальні особливості застосування заходів забезпечення провадження в кримінальних справах та справах про адміністративні правопорушення: порівняльно-правовий аналіз : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09. Одеса, 2018. 20 с.

*Надійшла до редколегії 23.06.2020*

### **САМБОР Н. А. ОСВИДЕТЕЛЬСТВОВАНИЕ НА СОСТОЯНИЕ ОПЬЯНЕНИЯ: ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И СОБЛЮДЕНИЯ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА**

Исследовано освидетельствование на состояние алкогольного, наркотического или иного опьянения, а также на пребывание под воздействием лекарственных препаратов, снижающих внимание и скорость реакции, как мера обеспечения производства по делам об административных правонарушениях и особенности правового регулирования его применения при документировании административных правонарушений, а также допустимость использования полученных данных в качестве доказательств в ходе производства по делам об административных правонарушениях.

**Ключевые слова:** *меры обеспечения производства, административное правонарушение, освидетельствование на состояние опьянения, права и свободы человека.*

### **SAMBOR M. A. EXAMINATION AND THE STATE OF INTOXICATION: FEATURES OF LEGAL REGULATION AND OBSERVANCE OF HUMAN RIGHTS AND FREEDOMS**

The author of the article examines the state of alcohol, drugs or other intoxication, as well as the influence of drugs that reduce the attention and speed of reaction, as a measure to ensure the proceedings in cases of administrative offenses, and features of legal regulation of its use during documentation of administrative offenses, as well as the admissibility of using the obtained data as evidence in proceedings on administrative offenses.

The examination of the state of intoxication is not just a measure to ensure the proceedings in cases of administrative offenses, but a necessary procedural action, which allows to assert the presence in the actions of a person of an administrative offense.

It is alleged that an examination of the state of intoxication, in particular of drivers, is possible only if they are detained administratively. It is applied to the documentation of other administrative offenses, the proof of which requires the establishment of a state of intoxication. In other circumstances, such an examination of intoxication should be considered inadmissible evidence in an administrative offense case, since it was obtained in substantial violation of human rights and freedoms, including the right to liberty and security, as well as a number of other rights, which the detained person failed to exercise.

It is appropriate that such a security measure as the removal of a driver from driving the vehicle had a procedural form, in this regard, we consider it necessary to supplement the Art. 266 of the Code of Administrative Offenses with Part 8 of the following wording: «On the removal of persons from driving vehicles, river and small vessels authorized officials execute the minutes».

We are confident that the offered amendments to the legislation will contribute to the development of administrative tort law, its institutions, which positively affect both the legal system and legislation of independent Ukraine, raising the prestige of its legal system in the world, and serve as a convincing argument for citizens to become victims of arbitrariness of authorities.

**Key words:** *enforcement measures, an administrative offense, review of intoxication, human rights and freedoms.*

## АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО ТА ПОЛІЦЕЇСТИКА


УДК 342.9

DOI: <https://doi.org/10.32631/pb.2020.2.06>

**ОКСАНА ВАЛЕРІЇВНА БРУСАКОВА,**

*кандидат філософських наук, доцент,*

*Харківський національний університет внутрішніх справ;*

 <https://orcid.org/0000-0001-6522-8020>,

*e-mail: [advokat.brusakova@gmail.com](mailto:advokat.brusakova@gmail.com)*

### КЛАСИФІКАЦІЯ ПРИНЦИПІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ В ГАЛУЗІ АВІАЦІЙНОГО ТРАНСПОРТУ

Аргументовано позицію, відповідно до якої принципи публічного адміністрування в органах Національної поліції України можна уявити як об'єктивно зумовлену впорядковану сукупність базових вимог, правил та стандартів, дотримання яких забезпечується примусовою силою держави, які є ключовими орієнтирами для впорядкування з використанням заходів регуляторного характеру публічно-правових відносин між суб'єктами та об'єктами авіаційної діяльності і надання авіаційних послуг. Запропоновано здійснити класифікацію вказаних принципів за напрямком державного регулювання та за сферою дії.

Удосконалено підхід до визначення та класифікації принципів державного регулювання в галузі авіаційного транспорту, відповідно до якого виокремлено такі принципи: 1) за напрямком державного регулювання (в галузі діяльності підприємств авіаційного транспорту, в галузі діяльності аеропортів та цивільних аеродромів, у галузі використання повітряних суден, у галузі організації повітряного руху та використання повітряного простору, в галузі забезпечення публічного порядку і безпеки на авіаційному транспорті, в галузі підготовки авіаційного персоналу); 2) за сферою дії (загальні, які складаються із загальноновизнаних принципів державного регулювання в цілому та принципів державної регуляторної політики зокрема, та спеціальні, які відображають специфіку державного регулювання саме в галузі авіаційного транспорту).

**Ключові слова:** державне регулювання, принципи, авіаційна галузь, авіаційний транспорт, державна підтримка, система, регуляторний вплив.

*Оригінальна стаття*

#### Постановка проблеми

Ефективність державного регулювання в галузі авіаційного транспорту безпосередньо залежить від дотримання приписів нормативно-правових актів, положення яких визначають ключові засади такого регулювання. Саме в нормах чинного законодавства відображаються основні стандарти й вимоги, що ставляться до такого регулювання, які мають обов'язковий характер та забезпечуються примусовою силою держави. Йдеться про принципи державного регулювання в галузі авіаційного транспорту, які є однією зі складових системи такого регулювання. З урахуванням принципів державного регулювання в галузі авіаційного транспорту розробляється державна політика в галузі авіації та використання повітряного простору. Дотримання вказаних принципів має створити умови для забезпечення належного функціонування галузі

авіаційного транспорту. Зважаючи на це, важливого значення набуває з'ясування змісту та створення вичерпного переліку таких принципів з їх подальшою характеристикою. Вказане дозволить отримати вичерпне уявлення про сутність і спрямованість державного регулювання в галузі авіаційного транспорту, усвідомити специфіку публічно-правових відносин між суб'єктами та об'єктами авіаційної діяльності, охарактеризувати ключові стандарти й орієнтири надання високоякісних авіатранспортних послуг та окреслити перспективні напрямки забезпечення інноваційного розвитку авіаційної галузі.

#### Стан дослідження проблеми

Питанням з'ясування сутності принципів державного регулювання, державного управління та публічного адміністрування приділили свою увагу ціла низка науковців, зокрема



В. Б. Авер'янов, Г. В. Атаманчук, А. Й. Баган, О. М. Бандурка, К. Л. Бугайчук, О. В. Джафарова, В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, Р. С. Мельник, В. М. Плішкін, А. О. Собакар, О. М. Чечель та ін. Також існують дослідження, присвячені визначенню особливостей принципів державного регулювання та державного управління у різних сферах суспільного життя, в тому числі у сфері транспорту. Однак, незважаючи на певну наукову дослідженість указанного питання, в юридичній науці відсутні наукові праці, присвячені з'ясуванню сутності принципів державного регулювання в галузі авіаційного транспорту, немає їх класифікації. Отже, в межах цього дослідження вбачаємо за доцільне присвятити свою увагу саме цьому питанню. Перш за все, на нашу думку, доцільно здійснити аналіз наявних підходів до з'ясування сутності принципів права та принципів державного регулювання, після чого вже безпосередньо розкрити їх зміст у контексті функціонування галузі авіаційного транспорту.

#### **Мета і завдання дослідження**

*Мета* статті полягає в розкритті сутності принципів державного регулювання в галузі авіаційного транспорту та виробленні критеріїв, за якими доцільно класифікувати вказані принципи. Зважаючи на сформульовану мету, *завданнями* наукової статті є: з'ясувати існуючі наукові підходи до трактування термінів «принцип», «принципи права», «принципи державного управління», «принципи публічного управління» і «принципи публічного адміністрування»; сформулювати авторське визначення терміна «принципи державного регулювання в галузі авіаційного транспорту»; визначити й охарактеризувати системи вказаних принципів; сформулювати пропозиції щодо внесення відповідних змін і доповнень до чинного законодавства.

**Наукова новизна дослідження** полягає в тому, що ця робота є однією з перших наукових праць, присвячених визначенню сутності принципів державного регулювання в галузі авіаційного транспорту та їх узагальненню, за результатами чого можна дійти висновку, що дотримання вказаних принципів дозволить створити фундаментальну основу сталого розвитку всієї галузі, запровадити дієві передумови для функціонування вільного і конкурентоспроможного ринку авіаційних послуг та авіаційних перевезень, а також забезпечити участь України у масштабних міжнародних авіатранспортних проєктах і комплексних міжнародних програмах із пільговими умовами фінансування.

#### **Виклад основного матеріалу**

Як зазначається в енциклопедичній літературі та словникових виданнях, принципом є: 1) «основне вихідне положення якої-небудь наукової системи, теорії і т. ін.»; 2) «особливість, покладена в основу створення або здійснення чого-небудь, спосіб створення або здійснення чогось» [1, с. 1125; 2, с. 693–694]; 3) «центральне пояснення, особливість, що є основою створення або здійснення чого-небудь»; 4) «внутрішнє переконання, погляд на речі, які зумовлюють норми поведінки»; 5) основа якого-небудь пристрою, приладу» [3, с. 762]; 6) «основні засади, вихідні ідеї, що характеризуються універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю і відображають суттєві положення теорії, вчення, науки, системи внутрішнього і міжнародного права, політичної, державної чи громадської організації (гуманізм, законність, справедливість, рівність громадян перед законом тощо)» [4, с. 110–111].

В юридичній літературі під принципами права узагальнено розуміються «вихідні теоретичні положення, основні, керівні засади (ідеї), загальні нормативно-керівні положення, провідні засади, закономірність, сутність, система координат тощо» [5, с. 40]. Варто звернути увагу на існування більш ґрунтовних підходів до розкриття сутності принципів права. Так, О. В. Старчук зазначає, що «принципи права – це такі засадничі ідеї права, які визначають зміст і спрямованість його норм та характеризуються системністю, взаємоузгодженістю, загальнообов'язковістю, універсальністю, стабільністю, предметною визначеністю, загальнозначущістю й регулятивністю» [5, с. 42]. Схожої точки зору дотримується А. М. Колодій, який визначає принципи права як «відправні ідеї його буття, які виражають найважливіші закономірності і підвалини даного типу держави і права, є однопорядковими із сутністю права і утворюють його основні риси, відрізняються універсальністю, вищою імперативністю і загальнозначущістю, відповідають об'єктивній необхідності побудови і зміцнення певного суспільного ладу» [6, с. 117]. Відповідно до точки зору І. Е. Данильєвої, «принципи права – це об'єктивно обґрунтований напрямок діяльності держави, суспільства, окремої людини, ідейний орієнтир, якому має відповідати не тільки поведінка, але й правило, що його визначає, тобто норми, які складають правове регулювання суспільних відносин» [7, с. 23]. О. В. Джафарова слушно зазначає, що «принципи права є базовою категорією, вихідним началом, керівною ідеєю формування та функціонування держави, побудови її внутрішніх і

зовнішніх зв'язків, де людина та її права є найвищою соціальною цінністю» [8, с. 68]. Підтримуючи точку зору О. В. Джафарової, слід додати, що саме завдяки дотриманню принципів права під час здійснення державного регулювання в будь-якій галузі та формування відповідної державної політики можна забезпечити за допомогою права оптимальне поєднання громадських, суспільних і державних інтересів, а також визначити єдиний вектор розвитку конкретної сфери правовідносин.

Переходячи до розкриття сутності принципів державного регулювання, слід звернути увагу на те, що це питання не було належно опрацьовано науковцями, особливо вченими-адміністративістами (більш дослідженою є категорія «принципи державного управління»). У переважній більшості випадків принципи розглядаються в контексті дослідження специфіки державного регулювання економіки, залишаючи поза увагою інші сфери суспільного життя, в яких також присутнє державне регулювання. Відповідно до точки зору О. М. Чечеля, принципи державного регулювання є «основними вихідними положеннями, неперечними вимогами, дотримання яких сприятиме ефективному його функціонуванню» [9].

З огляду на те, що державне управління є невід'ємною складовою державного регулювання, стисло зупинимось на існуючих визначеннях терміна «принципи державного управління». Так, Г. В. Атаманчук зазначає, що принцип державного управління являє собою закономірність, відносини або взаємозв'язок суспільно-політичної природи та інших груп елементів державного управління, виражену у вигляді певного наукового положення, переважно закріпленого правом [10]. В. К. Колпаков пропонує розуміти під принципами державного управління «позитивні закономірності, які пізнані наукою і практикою, закріплені у правових нормах або є узагальненням діючих у державі юридичних правил» [11, с. 22]. Варто звернути увагу на те, що наведені визначення принципів державного регулювання та принципів державного управління не містять у собі принципової різниці, оскільки ключовою категорією у цьому випадку виступає «принцип» як сукупність базових (вихідних) засад, вимог, правил і стандартів, які впорядковують певні процеси, що відбуваються в суспільстві та державі.

Підсумовуючи викладене вище, пропонуємо під принципами державного регулювання в галузі авіаційного транспорту розуміти об'єктивно зумовлену впорядковану сукуп-

ність базових вимог, правил і стандартів, дотримання яких забезпечується примусовою силою держави, які є ключовими орієнтирами для впорядкування з використанням заходів регуляторного характеру публічно-правових відносин між суб'єктами та об'єктами авіаційної діяльності, й надання авіаційних послуг. Слід зазначити, що принципи державного регулювання в галузі авіаційного транспорту отримують своє законодавче закріплення у відповідних нормативно-правових актах. Дотримання вказаних принципів дозволяє надати суспільним відносинам, що існують у галузі авіаційного транспорту, правового змісту, в результаті чого здійснюється вирішальний вплив на функціонування суб'єктів та об'єктів авіаційної діяльності.

Під час з'ясування всього переліку принципів державного регулювання в галузі авіаційної діяльності вважаємо за доцільне звернути увагу на позиції науковців, які у своїх працях частково торкалися питання дослідження принципів. Як зазначають В. М. Безчастний та А. О. Собакарь, «державна політика транспортної безпеки України має базуватися на таких принципах: гарантованого забезпечення державою функціонування і розвитку систем забезпечення безпеки на транспорті; поширення державного контролю і нагляду в зазначеній сфері на виробників, імпортерів і власників транспортних засобів будь-яких форм власності і видів діяльності; забезпечення адекватності санкцій (покарань), що застосовуються, до ступеня суспільної небезпеки порушень норм і правил; координації дій із забезпечення антитерористичної безпеки на транспорті; координації дій із використання транспорту з метою захисту населення і територій в частині цивільної оборони, у надзвичайних ситуаціях природного і техногенного характеру, а також під час ліквідації їх наслідків з одночасним недопущенням створення надзвичайних ситуацій під час експлуатації транспортної інфраструктури; формування єдиних принципів і підходів професійного добору, підготовки і перепідготовки працівників транспортної сфери, регулювання їх праці; зміцнення кадрової професійної бази транспортної бази, удосконалення системи спеціалізованих навчальних закладів відповідно до перспективних вимог формування висококваліфікованих фахівців транспорту» [12].

Що стосується класифікації принципів державного регулювання в галузі авіаційного транспорту, то опрацювання цього питання також не знайшло належної уваги з боку науковців. У цьому контексті варто звернути увагу

на дисертаційне дослідження Я. Й. Багана, який обґрунтовує, що «адміністративно-правове забезпечення функціонування авіаційного транспорту має бути побудоване на принципах: 1) законності, який полягає в тому, що всі державні органи та учасники ринку авіаційних перевезень повинні діяти на основі вимог Конституції та законів України, інших нормативно-правових актів, прийнятих відповідно до законодавства; 2) відповідності пріоритетам та вимогам запровадження Угоди між Україною та Європейським Союзом і його державами-членами про спільний авіаційний простір; 3) партнерства та співробітництва органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, представників бізнесових, освітніх та наукових кіл, громадських об'єднань; 4) прозорості та неупередженості в діях органів державної влади та місцевого самоврядування; 5) екологічної безпеки та забезпечення збереження енергетичних ресурсів; 6) дерегуляції діяльності суб'єктів авіаційного транспорту; 7) лібералізації ринків авіаційних перевезень; 8) добросовісної конкуренції на ринках авіаційних перевезень, надання аеропортових послуг та на суміжних ринках, недопущення дискримінації окремих учасників цих ринків; 9) соціальної спрямованості розвитку авіаційного транспорту; 10) державної підтримки вітчизняних підприємств авіаційного транспорту всіх форм власності; 11) стимулювання використання підприємствами авіаційного транспорту вітчизняної техніки, обладнання та інших товарів і послуг в процесі розвитку авіаційних перевезень та аеропортів, неавіаційної діяльності та діяльності на суміжних ринках; 12) реалізації цільових завдань локального плану Єдиного європейського неба для України в рамках реалізації європейської програми про впровадження Європейського плану організації повітряного руху» [13, с. 67–68]. Цей перелік принципів, на нашу думку, не можна повністю використовувати під час визначення кола принципів державного регулювання в галузі авіаційного транспорту, оскільки специфіка державного регулювання передбачає необхідність урахування впливу регуляторного характеру, який забезпечується примусовою силою держави.

Слід також звернути увагу на відсутність закріплення на законодавчому рівні принципів державного регулювання в галузі авіаційного транспорту. Зокрема, у Повітряному кодексі України у розділі 2 «Система державного регулювання діяльності в галузі авіації та використання повітряного простору України», де наявність такого переліку принципів була б

цілком логічною та доцільною, відсутня навіть згадка про необхідність дотримання таких засад. У результаті аналізу Повітряного кодексу України можна дійти висновку, що в цілому там згадується про необхідність дотримання певних принципів (засад) під час забезпечення функціонування ринку повітряних перевезень, зокрема щодо функціонування системи добровільних сповіщень щодо безпеки цивільної авіації (ст. 22), організації міжнародних польотів у повітряному просторі України (ст. 46) і тарифного регулювання на ринку повітряних перевезень (ст. 99), але відсутній вичерпний перелік указаних принципів, що, звісно, вимагає внесення доповнень до вказаного нормативно-правового акта.

На нашу думку, під час з'ясування кола принципів державного регулювання в галузі авіаційного транспорту необхідно виходити з переліку принципів державної регуляторної політики, сформульованих у Законі України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». Відповідно до вказаного нормативно-правового акта принципами державної регуляторної політики є такі: «а) доцільність; б) адекватність; в) ефективність; г) збалансованість; г) передбачуваність; д) прозорість та врахування громадської думки»<sup>1</sup>. Слід зазначити, що вказані принципи доволі змістовно розкривають сутність ключових засад здійснення регуляторної діяльності. Зважаючи на те, що регуляторна політика формується та реалізується державою у вигляді її уповноважених на те державних органів, можна дійти висновку, що принципи державної регуляторної політики можна віднести також до принципів державного регулювання.

Таким чином, вважаємо за можливе запропонувати таку класифікацію принципів державного регулювання в галузі авіаційного транспорту:

1) за напрямком державного регулювання (в галузі діяльності підприємств авіаційного транспорту, в галузі діяльності аеропортів та цивільних аеродромів, у галузі використання повітряних суден, у галузі організації повітряного руху та використання повітряного простору, в галузі забезпечення публічного порядку

<sup>1</sup> Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11.09.2003 № 1160-IV // База даних (БД) «Законодавство України» / Верховна Рада (ВР) України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15> (дата звернення: 07.06.2020).

і безпеки на авіаційному транспорті, в галузі підготовки авіаційного персоналу);

2) за сферою дії (загальні та спеціальні).

Під час з'ясування переліку загальних принципів державного регулювання в галузі авіаційного транспорту будемо виходити із загальноновизнаних принципів державного регулювання в цілому та принципів державної регуляторної політики зокрема. Дотримання вказаних принципів є необхідною умовою забезпечення ефективного державного регулювання будь-якої галузі, в тому числі галузі авіаційного транспорту. Отже, до загальних принципів державного регулювання в галузі авіаційного транспорту слід віднести такі: верховенство права, законність, економічну обґрунтованість (доцільність), адекватність, ефективність, збалансованість державного впливу (поєднання правових та економічних засобів регуляторного впливу), прогнозованість і прозорість.

Відповідно до ч. 1 ст. 8 Конституції України в Україні діє принцип верховенства права<sup>1</sup>. Зважаючи на те, що в Основному Законі зміст цього принципу не розкрито, було ухвалено рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) від 2 листопада 2004 р. № 15-рп/2004, в якому було визначено, що «верховенство права – це панування права в суспільстві»<sup>2</sup>. Принцип верховенства права є основоположним принципом, якого необхідно дотримуватися під час формування та реалізації державної політики у будь-якій сфері суспільного життя чи вироблення заходів регулятивного характеру. Зважаючи на це, на нашу думку, дотримання принципу верховенства права в процесі дер-

жавного регулювання в галузі авіаційного транспорту можна розкрити як пріоритетність права в діяльності суб'єктів такого державного регулювання, домінування ролі прав та інтересів людини під час діяльності суб'єктів державного регулювання, забезпечення чіткого визначення правового статусу особи, яка є суб'єктом авіаційної діяльності або отримувачем авіаційних послуг. Дотримання принципу верховенства права є необхідною передумовою забезпечення балансу інтересів усіх учасників авіаційних відносин з одночасним забезпеченням економічних інтересів держави.

Зміст принципу законності полягає в тому, що державне регулювання в галузі авіаційного транспорту має ґрунтуватися на положеннях чинного національного законодавства, які визначають особливості такого регулювання. Указаний принцип полягає в тому, що здійснення заходів державного регулювання в галузі авіаційного транспорту має ґрунтуватись на утвердженні верховенства вимог і положень Конституції та законів України. Такого висновку можна дійти у результаті аналізу ч. 2 ст. 19 Конституції України, де проголошено, що «органи державної влади та місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією й законами України»<sup>3</sup>. Особливої актуальності дотримання вказаного принципу набуває в контексті забезпечення ефективного функціонування галузі авіаційного транспорту, оскільки правовідносини, що існують у цій галузі, пов'язані з певними адміністративними зобов'язаннями (обмеженнями), зокрема процедурами сертифікації, ліцензування, сертифікаційних перевірок та нагляду, заборонами та обмеженнями використання повітряного простору України, розслідуванням авіаційних подій, розгляду справ про правопорушення в галузі цивільної авіації, притягненням до відповідальності за порушення законодавства в галузі авіації, застосуванням фінансових санкцій до юридичних осіб – суб'єктів авіаційної діяльності; встановленням ставок за сплату податків тощо.

Ефективність державного регулювання в галузі авіаційного транспорту безпосередньо залежить від економічної обґрунтованості

<sup>1</sup> Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 07.06.2020).

<sup>2</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) : від 02.11.2004 № 15-рп/2004 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-04> (дата звернення: 07.06.2020).

<sup>3</sup> Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 07.06.2020).

(доцільності) такого регулювання. При цьому необхідно враховувати, що галузь авіаційного транспорту як об'єкт державного регулювання є цілісною системою, отже, необхідно забезпечити ефективне регулювання як системи в цілому, так і її окремих підсистем. Необхідність втручання державних органів у процеси регулювання в галузі авіаційного транспорту (в процеси вирішення нагальних проблем) обов'язково має бути обґрунтованою та аргументованою, зокрема стосовно здійснення контрольно-регулятивних дій, установа санкцій за порушення приписів нормативно-правових актів.

Адекватність як один із загальних принципів державного регулювання в галузі авіаційного транспорту полягає в тому, що сукупність державних регуляторів цієї галузі та механізми їх застосування повинні враховувати сучасний стан авіаційної галузі як в Україні зокрема, так і у світі в цілому та відповідати економічній, екологічній і політичній ситуації. Дотримання вказаного принципу передбачає необхідність урахування чинників, що впливають на ефективність функціонування галузі авіаційного транспорту та вироблення комплексних і своєчасних заходів, спрямованих на нейтралізацію факторів, що здійснюють негативний вплив на галузь, та оптимальне використання інноваційних технологій.

Кінцевим результатом державного регулювання в галузі авіаційного транспорту повинно бути досягнення бажаного економічного ефекту; саме його досягнення і визначатиме дотримання такого принципу регулювання, як ефективність. Використання цього принципу під час державного регулювання в галузі авіаційного транспорту полягає у створенні державою таких умов, за яких із використанням наявних фінансових ресурсів і високотехнологічних інноваційних технологій можна буде забезпечити надання якісних авіаційних послуг, право громадян на безпечні авіаперевезення тощо.

Зміст принципу збалансованості державного впливу (поєднання правових та економічних засобів регуляторного впливу) полягає в тому, що під час ухвалення нормативно-правових актів, положення яких регламентують процеси регулювання в галузі авіаційного транспорту, має обов'язково звертатися увага на економічні механізми та регулятори, що дозволить забезпечити ефективність використання наявних ресурсів, оптимізувати виробничу та інвестиційну діяльність, стимулювати уповноважених на те суб'єктів надавати якісні авіаційні послуги та ухвалювати еконо-

мічно обґрунтовані управлінські рішення. Крім того, дотримання вказаного принципу означає водночас необхідність наповнення Державного бюджету та забезпечення економічних інтересів держави одночасно зі спрощенням адміністративних процедур для авіаперевізників і споживачів авіаційних послуг, особливо в разі перевезення пасажирів та вантажу через державний кордон.

Прогнозованість державного регулювання полягає в необхідності здійснення стратегічного та поточного планування заходів, що мають реалізовуватися в межах такого регулювання. Варто звернути увагу на те, що під час прогнозування процесів, які можуть відбуватися у галузі авіаційного транспорту, необхідно враховувати як позитивні тенденції, так і негативні фактори, що чинитимуть вплив у коротко-, середньо- та довгостроковій перспективі на розвиток цієї галузі. На підставі отриманих прогнозів необхідно виробити відповідні плани заходів щодо стабілізації ситуації в галузі авіаційного транспорту з урахуванням соціально-економічних потреб населення, бізнесу, оборони та геополітичних інтересів України. Дотримання вказаного принципу дозволить виробити ключові показники ефективності державного регулювання в галузі авіаційного транспорту та на їх основі провести відповідні оцінювання з подальшим виробленням пропозицій щодо вдосконалення такого регулювання. Важливого значення також набуває дотримання принципу планування під час впровадження системи планування ресурсів авіаційних підприємств.

Як зазначає О. В. Джафарова, «принцип прозорості зобов'язує публічну адміністрацію таким чином організувати своє функціонування, щоб процеси та інформаційні потоки, які мають місце у межах останньої, були досяжними приватним особам для ознайомлення» [8, с. 84–85]. Таким чином, зміст принципу прозорості державного регулювання в галузі авіаційного транспорту полягає в необхідності забезпечення відкритості діяльності органів державної влади, які є суб'єктами такого державного регулювання; своєчасного доведення ухвалених регуляторних актів до відома громадськості, інформування громадськості про необхідність здійснення регуляторних заходів та врахування думки громадськості щодо їх змісту та спрямованості.

Переходячи до розгляду спеціальних принципів державного регулювання в галузі авіаційного транспорту, перш за все, слід понавести їх перелік. Отже, до таких принципів належать:

- створення рівних умов для розвитку господарської діяльності підприємств авіаційного транспорту;
- соціальної орієнтованості (пріоритету прав і свобод громадян під час авіаційного обслуговування);
- стимулювання національних авіавиробників;
- забезпечення безпеки авіаперевезень;
- пріоритетність потреб охорони навколишнього природного середовища;
- технічного забезпечення.

Розглянемо наведені принципи детальніше.

Зміст принципу створення рівних умов для розвитку господарської діяльності підприємств авіаційного транспорту полягає в: обмеженні монополізму та розвитку конкуренції серед суб'єктів, що надають авіаційні послуги; приведенні рівня податкового навантаження на суб'єктів господарської діяльності у відповідність до отриманого ними прибутку та з урахуванням їх відрахувань до Державного бюджету; залученні державних та іноземних інвестицій в авіаційну галузь; устанавленні економічно обґрунтованих тарифів перевезення пасажирів, багажу та вантажів авіаційним транспортом, плати за послуги з аеронавігаційного обслуговування повітряних суден у повітряному просторі України, аеропортових зборів (як у національній, так і в іноземній валюті); використанні реєстраторів розрахункових операцій у сфері надання авіаційних послуг; наданні й анулюванні прав на експлуатацію повітряних ліній; дотриманні правил виконання чартерних рейсів; сертифікації суб'єктів, що надають агентські послуги з продажу авіаційних перевезень на території України; сертифікації цивільних аеродромів; сертифікації суб'єктів, що надають послуги з аеронавігаційного обслуговування; затвердженні правил експлуатації сертифікатів; упорядкуванні процедури здійснення комерційних цивільних авіаперевезень; реформуванні системи тарифоутворення на авіаційні послуги відповідно до стандартів Європейського Союзу тощо. Дотримання вказаного принципу сприятиме стрімкому об'єднанню спроможностей авіатранспортних технологій, стимулюватиме український експорт, сприятиме внутрішньому зростанню потужностей національного виробництва та торгівлі.

Основним призначенням принципу соціальної орієнтованості (пріоритету прав і свобод громадян під час авіаційного обслуговування) є створення клієнтоорієнтованої системи авіатранспортного обслуговування шляхом задоволення основних потреб громадян в авіапе-

реვენнях як за обсягами, так і за якістю, зокрема з урахуванням євроінтеграційного курсу України та інтеграції національної транспортної мережі в трансєвропейську транспортну мережу. Дотримання вказаного принципу знаходить свій вияв у: підвищенні ефективності та якості надання авіаційних послуг, зокрема шляхом наближення рівня їх надання та розвитку інфраструктури до європейських стандартів; супроводженні в контрольованих зонах авіапідприємств пасажирів та матеріальних цінностей; акредитації суб'єктів, що здійснюють попередню перевірку агентств із продажу авіаційних перевезень; забезпеченні своєчасної доставки пасажирів, багажу та вантажів завдяки розвитку системи логістики; розробленні механізму виконання соціальних зобов'язань, інформування громадян про послуги, що надаються авіаперевізниками та авіакомпаніями. Слід зазначити, що важливого значення в межах дотримання принципу соціальної орієнтованості набуває створення державою умов для авіаперевізників здійснення регіональних та міжнародних авіаперевезень за системою «лоу-кост». Орієнтація на необхідність неухильного дотримання вказаного принципу сприятиме підвищенню якості та доступності населенню авіаційних послуг, забезпеченню високої мобільності населення та приведенню такої мобільності у відповідність до середньостатистичних показників Європейського Союзу, економічно обґрунтованому зниженню вартості за авіаперевезення пасажирів та вантажів.

Стимулювання національних авіавиробників полягає в лібералізації та дерегуляції господарської діяльності за окремими напрямками функціонування галузі авіаційного транспорту, сертифікації повітряних суден та пов'язаних із ними виробів, удосконаленні механізмів державно-приватного партнерства (зокрема, шляхом активізації взаємодії між державним і приватним сектором) і дерегуляції економічної діяльності регіональних аеропортів. Основним показником належного дотримання вказаного принципу є модернізація високотехнологічної авіатранспортної інфраструктури та створення клієнтоорієнтованої авіатранспортної мережі, збереження повного циклу проектування та виробництва авіаційного транспорту.

Зміст дотримання принципу забезпечення безпеки авіаперевезень полягає в: забезпеченні охорони життя та здоров'я пасажирів і членів екіпажів повітряних суден; захисті цивільної авіації від актів незаконного втручання; проведенні спеціального догляду повітряних суден; забезпеченні пожежної безпеки в

авіаційному транспорті; упорядкуванні процедури перевезення товарів військового та подвійного призначення, зброї та боєприпасів пасажирськими рейсами авіаційного транспорту; здійсненні контролю за безпекою перевезення пасажирів, членів екіпажів повітряних суден, вантажу та бортприпасів в аеропортах України на міжнародних та внутрішніх повітряних лініях; організації роботи служби авіаційної безпеки суб'єктів авіаційної діяльності; організації охорони повітряних суден та об'єктів на авіаприємствах цивільної авіації; організації медичного забезпечення і контролю польотів цивільної авіації; забезпеченні авіаційної безпеки під час здійснення авіаперевезень і робіт за межами України; запровадженні державної системи контролю за якістю безпеки авіаційних суб'єктів; підготовці персоналу з авіаційної безпеки; сертифікації організацій з технічного обслуговування авіаційної техніки тощо.

Пріоритетність потреб охорони навколишнього природного середовища під час державного регулювання в галузі авіаційного транспорту, тобто підвищення рівня екологічності авіаційного транспорту, полягає в: необхідності забезпечення балансу екологічності, обсягів споживання енергії та високих технологій на авіаційному транспорті; зменшенні негативного впливу на навколишнє природне середовище; збереженні цінних природоохоронних територій під час розвитку авіаційної інфраструктури; стимулюванні застосування альтернативних джерел енергії на об'єктах авіатранспортної інфраструктури; зниженні рівня забруднення повітря; впровадженні енергозберігаючих технологій; посиленні контролю за орнітологічною ситуацією на території біля аеропортів та контролю польотів безпілотних літальних апаратів.

Яскравим прикладом застосування принципу технічного регулювання в галузі авіаційного транспорту є врахування його вимог під час вироблення єдиних правил виконання польотів та обслуговування повітряного руху в повітряному просторі України, організації та виконання демонстраційних польотів, використання аеродромів (у тому числі під час передпольотного інформаційного обслуговування), організації та здійснення контролю під час обслуговування повітряного руху та виробничої діяльності цивільної авіації, контролю за технічною експлуатацією наземних засобів радіотехнічного забезпечення польотів та авіаційного електрозв'язку цивільної

авіації, вироблення правил допуску до експлуатації злітно-посадкових майданчиків для польотів легких повітряних суден тощо.

### **Висновки**

У результаті аналізу всієї сукупності принципів державного регулювання в галузі авіаційного транспорту можна дійти висновку, що вони є різними за своєю природою та змістом, оскільки характеризують різні аспекти здійснення такого регулювання, відображають його істотні особливості та спрямованість регуляторного впливу. Указані принципи не є відокремленими, вони взаємодіють у межах утвореної ними системи, доповнюючи один одного. Дотримання вказаних принципів впливає на ефективність усього механізму державного регулювання в галузі авіаційного транспорту та дозволяє отримати вичерпне уявлення про ефективність і результативність такого регулювання.

Дотримання виокремлених нами принципів державного регулювання в галузі авіаційного транспорту дозволить створити фундаментальну основу сталого розвитку всієї галузі, запровадити дієві передумови для функціонування вільного і конкурентоспроможного ринку авіаційних послуг та авіаційних перевезень в Україні, а також забезпечити участь України у масштабних міжнародних авіатранспортних проектах і комплексних міжнародних програмах із пільговими умовами фінансування. Ключові принципи державного регулювання в галузі авіаційного транспорту повинні знайти свої законодавче закріплення (отримати правову визначеність), у зв'язку з чим вважаємо за доцільне запропонувати доповнити Повітряний кодекс України статтею 4<sup>1</sup> «Мета, завдання та принципи державного регулювання в галузі авіаційного транспорту України». На нашу думку, саме правова регламентація принципів державного регулювання в галузі авіаційного транспорту є безумовною гарантією їх законності та необхідною передумовою вимагати їх обов'язкового дотримання уповноваженими на те суб'єктами, а також притягнення до встановленої відповідальності за порушення таких норм-принципів. Тобто саме в цьому випадку можна говорити про загальнообов'язковий та імперативний характер принципів державного регулювання в галузі авіаційного транспорту. Указані принципи повинні обов'язково враховуватися під час формування та реалізації державної політики у сфері авіаційного транспорту.

### **Список бібліографічних посилань**

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і доп.) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ ; Ірпінь : Перун, 2005. 1728 с.

2. Словник української мови : в 11 т. / редкол.: І. К. Білодід (голова) та ін. Київ : Акад. наук Української РСР, 1976. Т. 7: Поїхати-Приробляти. 723 с.
3. Словник іншомовних слів: 23 000 слів та термінологічних сполучень / уклад. Л. Пустовіт та ін. Київ : Рідна мова, 2000. 1017 с.
4. Юридична енциклопедія : в 6 т. / за ред. Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ : Укр. енцикл., 2003. Т. 5. 736 с
5. Старчук О. В. Щодо поняття принципів права. *Часопис Київського університету права*. 2012. № 2. С. 40–43.
6. Колодій А. М. Конституція і розвиток принципів права (методологічні питання) : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01. Київ, 1998. 391 с.
7. Данильєва І. Е. Принципи організації та функціонування державної служби в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Луганськ, 2005. 196 с.
8. Джафарова О. В. Дозвільна діяльність органів публічної адміністрації в Україні: адміністративно-правові засади : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2015. 573 с.
9. Чечель О. М. Принципи та механізм державного регулювання економіки. *Вісник Академії митної служби України. Серія «Державне управління»*. 2013. № 2 (9). С. 103–111.
10. Атаманчук Г. В. Особенности процессов управления в развитом социализме. М. : Мысль, 1985. 200 с.
11. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2003. 544 с.
12. Безчастний В., Собакарь А. Судово-експертна діяльність як об'єкт адміністративно-правового регулювання. *Віче*. 2010. № 4. С. 2–5.
13. Баган Я. Й. Адміністративно-правове забезпечення функціонування авіаційного транспорту в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Дніпро, 2018. 226 с.

*Надійшла до редколегії 11.06.2020*

#### **БРУСАКОВА О. В. КЛАССИФИКАЦИЯ ПРИНЦИПОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В ОБЛАСТИ АВИАЦИОННОГО ТРАНСПОРТА**

Аргументирована позиция, согласно которой принципы публичного администрирования в органах Национальной полиции Украины можно представить как объективно обусловленную упорядоченную совокупность базовых требований, правил и стандартов, соблюдение которых обеспечивается принудительной силой государства, которые являются ключевыми ориентирами для упорядочения с использованием мер регуляторного характера публично-правовых отношений между субъектами и объектами авиационной деятельности и предоставления авиационных услуг. Предложено осуществить классификацию указанных принципов по направлению государственного регулирования и по сфере действия.

Усовершенствован подход к определению и классификации принципов государственного регулирования в области авиационного транспорта, согласно которому выделены следующие принципы: 1) по направлению государственного регулирования (в области деятельности предприятий авиационного транспорта, в области деятельности аэропортов и гражданских аэродромов, в области использования воздушных судов, в области организации воздушного движения и использования воздушного пространства, в области обеспечения общественного порядка и безопасности на авиационном транспорте, в области подготовки авиационного персонала); 2) по сфере действия (общие, состоящие из общепризнанных принципов государственного регулирования в целом и принципов государственной регуляторной политики в частности, и специальные, которые отражают специфику государственного регулирования именно в области авиационного транспорта).

**Ключевые слова:** государственное регулирование, принципы, авиационная отрасль, авиационный транспорт, государственная поддержка, система, регуляторное влияние.

#### **BRUSAKOVA O. V. CLASSIFICATION OF STATE REGULATION PRINCIPLES IN THE FIELD OF AIR TRANSPORT**

It has been established that the principles of state regulation in the field of air transport can be defined as an objectively determined set of basic requirements, rules and standards, compliance with which is ensured by state coercive force, which are key guidelines for streamlining with the use of regulatory measures of public and legal relations between subjects and objects of aviation activity and provision of aviation services.



It has been offered to classify these principles according to the following criteria: 1) direction of state regulation (in the field of air transport, in the field of airports and civil airfields activities, in the field of using aircraft, in the sphere of organization of air traffic and airspace, in the field of ensuring public order and safety in air transport, in the field of training aviation personnel); 2) scope of activity (general and special).

It has been offered to include the rule of law, legality, economic validity (feasibility), adequacy, efficiency, balance of state influence (combination of legal and economic means of regulatory influence), predictability and transparency into the general principles of state regulation in the field of air transport. The content of these principles has been characterized.


The significance and peculiarities of the observance of special principles of state regulation in the field of air transport (creation of equal conditions for the development of economic activity of air transport enterprises, social orientation, stimulation of national air producers, safety of air transportation, priority of environmental needs, principle of technical support) have been revealed.

It has been concluded that the compliance with the principles of state regulation in the field of air transport will create a fundamental basis for sustainable development of the entire sector, introduce effective conditions for a free and competitive market of air services and air transportation in Ukraine, and ensure Ukraine's participation in large international transport projects and complex international programs with preferential funding conditions. It has been offered to supplement the Air Code of Ukraine with the Art. 41 "Purpose, objectives and principles of state regulation in the field of air transport of Ukraine".

**Key words:** *state regulation, principles, aviation sector, aviation transport, state support, system, regulatory influence.*

**ОЛЕКСАНДР ОЛЕКСАНДРОВИЧ ВОРОНИЙ,**

*Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна» (м. Київ);*

 <https://orcid.org/0000-0003-0781-3867>,

*e-mail: voroniy@pp-ss.pro*

**ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ ТА ОРГАНІЗОВАНИЙ  
ЗЛОЧИННОСТІ ЇЇ МІСЦЕ СЕРЕД НИХ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО  
РЕГУЛЮВАННЯ**

Установлено, що правові засади протидії корупції та організованих злочинності містять у собі велику кількість нормативних актів міжнародного та національного значення. Підкреслено, що ключове місце серед них належить адміністративно-правовому регулюванню.

Акцентовано увагу на тому, що якщо поглянути на систему правових засад протидії корупції та організованих злочинності, то вони здебільшого складаються саме з норм адміністративного права, оскільки регламентують організаційні форми протидії корупції та організованих злочинності як особливого напрямку діяльності органів державної влади, визначають компетенцію кожного із суб'єктів протидії корупції та організованої злочинності, встановлюють структурно-системні аспекти такої діяльності, закріплюють особливості контролю та нагляду за процесом її провадження тощо.

**Ключові слова:** *правові засади, нормативно-правові акти, адміністративно-правове регулювання, протидія корупції та організованих злочинності.*

*Оригінальна стаття*

**Постановка проблеми**

Ще Аристотель писав: «Закон – це розум поза пристрастями і бажаннями» [1, с. 85; 2, с. 140]. Ми вважаємо, що в зазначеній тезі проявляються важливість та непорушність законодавчої бази як стрижня правової системи України. Сьогодні норми законів та ухвалених на їх основі підзаконних документів пронизують майже всі суспільні відносини. Фактично не залишилося сфери людської діяльності, яка б не була підконтрольна державі через правові норми. Зазначений факт має пряме відношення і до галузі протидії корупції та організованих злочинності. Діяльність уповноважених суб'єктів у цьому напрямку має досить потужну та розгалужену систему правових засад, серед яких є документи, що виступають підґрунтям адміністративно-правового регулювання.

**Стан дослідження проблеми**

Теоретичною основою дослідження є розробки вчених, які у своїх наукових працях торкалися питання правових засад протидії корупції та організованих злочинності, а саме: В. Ф. Зварича, А. М. Зюкова, О. О. Лесяки, Т. В. Мельничука, Н. Є. Міняйло, Ю. О. Стрелковської, В. О. Тюніна, О. М. Музичука, А. В. Носача, Р. Г. Чевходзе та ін. Проте глибоке, комплексне дослідження названої проблематики ще не проводилось, а відсутність відповідної

монографічної літератури ще раз свідчить як про її складність, так і про недостатню увагу до неї вчених-правознавців.

**Мета і завдання дослідження**

*Метою* статті є розгляд правових засад протидії корупції та організованих злочинності, а також місця серед них адміністративно-правового регулювання. Зважаючи на сформульовану мету, *завданнями* цієї статті є аналіз чинного вітчизняного та міжнародного законодавства з метою надання характеристики правовим засадам протидії корупції та організованих злочинності, розкриття змісту категорії «адміністративно-правове регулювання» та з'ясування сутності згаданого регулювання в контексті протидії корупції та організованих злочинності, а також розкриття особливостей юридичного впливу у сфері відносин публічного характеру, що виникають як наслідок діяльності суб'єктів публічного права, зокрема органів державної влади, які є суб'єктами протидії корупції та організованих злочинності.

**Наукова новизна дослідження**

Наукова новизна полягає в тому, що робота є однією з перших наукових праць, у якій: проаналізовано особливості адміністративно-правового регулювання протидії корупції та

організованій злочинності в Україні з урахуванням реалій сучасності; аргументовано, що адміністративно-правове регулювання є домінуючим у системі правових засад провадження діяльності з протидії корупції та організованій злочинності в Україні, оскільки являє собою систему норм, що регламентують організаційні та владно-розпорядчі питання, аспекти розподілу компетенції суб'єктів публічного права та їх правового зв'язку.

### Виклад основного матеріалу

Прагнення держави та суспільства в цілому до опору таким негативним явищам, як корупція та організована злочинність, яскраво виражено на всіх рівнях законодавства, чинного на території України. Великий шар нормативного матеріалу в цьому напрямку сформовано стосовно міжнародних актів. Сьогодні існує багато документів міжнародного характеру, виданих за тематикою протидії корупції та організованій злочинності, в яких Україна є безпосереднім учасником.

Важливим міжнародним документом є Рамкова Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти організованої злочинності від 21 липня 1997 р. У документі чітко закріплено сутність і прояви організованої злочинності. Так, відповідно до Конвенції організована злочинність розглядається як «групова діяльність трьох або більше осіб, яка характеризується ієрархічними зв'язками або особистими відносинами, які дають змогу їх ватажкам витягати прибуток або контролювати території і ринки, внутрішні та зовнішні, за допомогою насильства, залякування або корупції як для продовження злочинної діяльності, так і для проникнення в легальну економіку, зокрема шляхом: незаконного обігу наркотичних або психотропних речовин і «відмивання» грошей; торгівлі людьми; підробки грошових знаків; незаконної торгівлі предметами культури або їх крадіжок; викрадення ядерного матеріалу або неправильного поводження з ним; терористичних актів; незаконної торгівлі зброєю або вибуховими речовинами, або вибуховими пристроями або їх викрадення; незаконної торгівлі автотранспортними засобами або їх викрадення; підкупу посадових осіб державних органів (корупція)»<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Рамкова Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти організованої злочинності : від 21.07.1997 // База даних (БД) «Законодавство України» / Верховна Рада (ВР) України. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_786](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_786) (дата звернення: 15.06.2020).

Окремі аспекти протидії корупції також закріплено в міжнародному документі Ради Європи, а саме в Кримінальній конвенції про боротьбу з корупцією, а також у додатковому протоколі до неї. У зазначених документах встановлено, що «усі держави-учасниці Конвенції вживають таких законодавчих та інших заходів, які можуть бути необхідними для встановлення у своєму національному законодавстві кримінальної відповідальності за умисне обіцяння, пропонування чи надання будь-якою особою прямо чи опосередковано будь-якої неправомірної переваги будь-яким посадовим особам, для них особисто чи для інших осіб, з метою заохочення їх до виконання чи невиконання своїх службових обов'язків»<sup>2</sup>. Окремі положення документа присвячено питанням прояву корупції у приватному секторі.

До правових засад протидії корупції та організованій злочинності також можна віднести Угоду про асоціацію з ЄС від 27 червня 2014 р. Положення цього нормативного акта забезпечують імплементацію в національну правову систему численних міжнародних стандартів, зокрема у галузі протидії корупції та організованій злочинності. Так, відповідно до ст. 3 сторони угоди визнають, що принципи вільної ринкової економіки становлять основу для їхніх відносин. У тексті Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, чітко визначено, що «верховенство права, належне врядування, боротьба з корупцією, боротьба з різними формами транснаціональної організованої злочинності й тероризмом, сприяння сталому розвитку і ефективній багатосторонності є головними принципами для посилення відносин між сторонами»<sup>3</sup>.

Значний масив правових засад протидії корупції та організованій злочинності є на національному правовому рівні. При цьому

<sup>2</sup> Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією (ETS 173) : від 27.01.1999 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_101](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_101) (дата звернення: 15.06.2020).

<sup>3</sup> Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : від 27.06.2014 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011) (дата звернення: 15.06.2020).

основним офіційним документом у зазначеній системі є Конституція України – Основний Закон нашої держави, який установлює ключові принципи юридичної сфери країни, засади її територіального та соціального устрою, а також компетенцію вищих органів державної влади. Варто зауважити, що в Конституції безпосередньо не встановлено організаційні та правові моменти протидії корупції та організованій злочинності, однак у зазначеному акті закріплено принципи правоохоронної діяльності держави, що також є важливим фактором. Наприклад, відповідно до ст. 19 Конституції України «правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України»<sup>1</sup>.

Важливе значення також має ст. 9 Конституції України. У ній закріплено, що «чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. Укладення міжнародних договорів, які суперечать Конституції України, можливе лише після внесення відповідних змін до Конституції України»<sup>2</sup>. Фактично зазначена норма надає можливість імплементації в національну правову систему міжнародних документів та проголошуваних ними принципів із різних питань, зокрема у сфері протидії корупції та організованій злочинності.

У контексті розпочатого дослідження доцільно згадати два цільові законодавчі акти, одним з яких є Закон України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» від 30 червня 1993 р. № 3341-XII. Цей нормативний акт визначає основні напрямки загальнодержавної політики та організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю. Відповідно до його положень метою боротьби з організованою злочинністю є:

– встановлення контролю над організованою злочинністю, її локалізація, нейтралізація та ліквідація;

<sup>1</sup> Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 15.06.2020).

<sup>2</sup> Там само.

– усунення причин та умов існування організованої злочинності<sup>3</sup>.

Основними завданнями визначено:

– створення загальних правових та організаційних засад у сфері боротьби з організованою злочинністю, сприяння її попередженню та ліквідації;

– визначення системи державних органів, що ведуть боротьбу з організованою злочинністю, та їх взаємовідносин;

– встановлення повноважень спеціальних державних органів по боротьбі з організованою злочинністю та спеціальних заходів, що здійснюються ними;

– встановлення обов'язків інших державних органів у сфері боротьби з організованою злочинністю;

– правове забезпечення фінансових, матеріально-технічних та інших умов, необхідних для боротьби з організованою злочинністю;

– забезпечення гарантій прав громадян і юридичних осіб під час здійснення заходів боротьби з організованою злочинністю<sup>4</sup>.

Іншим цільовим нормативно-правовим актом є Закон України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII. Документ визначає правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, зміст і порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів і правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень<sup>5</sup>. Зокрема, в цьому нормативно-правовому акті закріплено функціональні особливості діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції, правовий статус його службовців, їх права та повноваження, порядок формування та реалізації національної антикорупційної політики, адміністративні підвалини запобігання корупційним та пов'язаним із корупцією правопорушенням, запобігання та врегулювання конфліктів інтересів в органах державної влади тощо<sup>6</sup>.

Окремою складовою правових засад протидії корупції та організованій злочинності є

<sup>3</sup> Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю : Закон України від 30.06.1993 № 3341-XII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3341-12> (дата звернення: 15.06.2020).

<sup>4</sup> Там само.

<sup>5</sup> Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> (дата звернення: 15.06.2020).

<sup>6</sup> Там само.

нормативні акти, які регламентують роботу суб'єктів зазначеної діяльності, визначають їх правовий статус, компетенцію, повноваження, функції, структурні та організаційні особливості тощо. До таких актів можна віднести закони України «Про Службу безпеки України» від 25 березня 1992 р. № 2229-XII, «Про Державну прикордонну службу України» від 3 квітня 2003 р. № 661-IV, «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14 жовтня 2014 р. № 1698-VII, «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 р. № 580-VII, «Про Державне бюро розслідувань» від 12 листопада 2015 р. № 764-VIII та Постанову Кабінетів Міністрів України «Про затвердження положень про Державну податкову службу України та Державну митну службу України» від 6 березня 2019 р. № 227.

Іншим таким документом можна вважати Стратегію комунікації у сфері запобігання та протидії корупції. Метою реалізації Стратегії є «створення та розбудова системи комплексних, послідовних та скоординованих антикорупційних комунікацій, в якій антикорупційна реформа є ефективним інструментом запобігання та протидії корупції на державному, інституційному та побутовому рівні, а в суспільстві формується довіра до антикорупційних ініціатив Уряду та зменшується толерантність до будь-яких проявів корупції. Основними стратегічними цілями розвитку сфери антикорупційних комунікацій з урахуванням сучасного стану і тенденцій розвитку України на період до 2020 року є: формування довіри до державної антикорупційної політики та надання загальної підтримки у реалізації антикорупційної реформи; координованість дій державних органів та інших учасників антикорупційних комунікацій під час об'єктивного інформування суспільства щодо проведення антикорупційної реформи; формування “нульової толерантності” до корупції в суспільстві шляхом застосування масових антикорупційних комунікацій з широким колом громадян, а також ефективних комунікацій державних органів»<sup>1</sup>.

Таким чином, правовими засадами протидії корупції та організованій злочинності сьогодні є велика кількість нормативних актів

міжнародного та національного значення. Однак щоб визначити місце серед їхніх норм адміністративно-правового регулювання, відповімо на питання, що саме воно собою являє. Так, В. В. Галуцько та О. М. Єщук, досліджуючи поняття і зміст адміністративно-правового регулювання, визначають останнє як цілеспрямований вплив норм адміністративного права на суспільні відносини з метою забезпечення за допомогою адміністративно-правових засобів прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних та юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства і держави. Входячи з доцільності використання принципів позитивного права під час визначення поняття «адміністративно-правове регулювання», І. М. Шопіна розглядає його як адміністративно-правовий вплив на суспільні відносини, який здійснюється за допомогою комплексу адміністративно-правових засобів та інших правових явищ, які в сукупності складають механізм адміністративно-правового регулювання [3, с. 31; 4, с. 122]. У свою чергу, О. І. Безпалова під адміністративно-правовим механізмом реалізації правоохоронної функції держави пропонує розуміти систему взаємопов'язаних і взаємозалежних адміністративно-правових засобів, за допомогою яких уповноважені на те суб'єкти чинять цілеспрямований вплив на відносини, що виникають у процесі реалізації правоохоронної функції держави [5, с. 9]. Викладене вище дозволяє дійти висновку, що сутність адміністративно-правового регулювання суспільних відносин у будь-якій сфері суспільного життя, у тому числі у сфері протидії корупції та організованій злочинності, полягає у здійсненні правового впливу (регулювання) за допомогою низки засобів, притаманних галузі адміністративного права. Указане регулювання відбувається з метою впорядкування (приведення у відповідність до приписів адміністративного законодавства) діяльності суб'єктів протидії корупції та організованій злочинності.

### Висновки

Отже, адміністративно-правове регулювання – це форма правового впливу на суспільні відносини, який здійснюється на основі норм адміністративної галузі права. Тобто цей юридичний вплив проявляється у сфері відносин публічного характеру, що виникають як наслідок діяльності суб'єктів публічного права, зокрема органів державної влади. Крім того, адміністративно-правове регулювання – це, в першу чергу, система норм, які регламентують організаційні та владно-розпорядчі питання й

<sup>1</sup> Про схвалення Стратегії комунікацій у сфері запобігання та протидії корупції : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.08.2017 № 576-р // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-2017-p> (дата звернення: 15.06.2020).

аспекти розподілу компетенції суб'єктів публічного права та їх правового зв'язку.

Якщо розглянути систему правових засад протидії корупції та організованій злочинності, то вони здебільшого складаються саме з норм адміністративного права, оскільки регламентують організаційні форми протидії корупції та організованій злочинності як особливого напрямку діяльності органів державної влади, визначають компетенцію кожного із

суб'єктів протидії корупції та організованій злочинності, встановлюють структурно-системні аспекти такої діяльності, закріплюють особливості контролю та нагляду за процесом її провадження тощо. Зазначені моменти дають підстави стверджувати, що адміністративно-правове регулювання є домінуючим у системі правових засад провадження діяльності з протидії корупції та організованій злочинності в Україні.

#### Список бібліографічних посилань

1. Арістотель. Політика / пер. с давньогрецьк. О. Кислюк. Київ : Основа, 2000. 239 с.
2. Орехов В. Ю. Санкція в праві як елемент правового регулювання та охорони суспільних відносин : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2008. 193 с.
3. Петрова В. Ю., Семенов А. А. Понятие административно правового регулирования. *Теория и практика общественного развития*. 2015. № 16. С. 29–31.
4. Матвійчук А. Визначення адміністративно-правового регулювання у сфері забезпечення регуляторної політики. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 11. С. 121–124.
5. Беспалова О. І. Адміністративно-правовий механізм реалізації правоохоронної функції держави : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2015. 494 с.

Надійшла до редколегії 19.06.2020

#### **ВОРОНОЙ А. А. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ И ОРГАНИЗОВАННОЙ ПРЕСТУПНОСТИ И МЕСТО СРЕДИ НИХ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ**

Установлено, что правовые основы противодействия коррупции и организованной преступности включают в себя большое количество нормативных актов международного и национального значения. Подчеркнуто, что ключевое место среди них принадлежит административно-правовому регулированию.

Акцентируется внимание на том, что если взглянуть на систему правовых основ противодействия коррупции и организованной преступности, то они в основном состоят именно из норм административного права, поскольку регламентируют организационные формы противодействия коррупции и организованной преступности как особого направления деятельности органов государственной власти, определяют компетенцию каждого из субъектов противодействия коррупции и организованной преступности, устанавливают структурно-системные аспекты такой деятельности, закрепляют особенности контроля и надзора за процессом ее производства и тому подобное.

**Ключевые слова:** правовые основы, нормативно-правовые акты, административно-правовое регулирование, противодействие коррупции и организованной преступности.

#### **VORONYI O. O. LEGAL PRINCIPLES OF COUNTERACTION TO CORRUPTION AND ORGANIZED CRIME AND THE PLACE OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION AMONG THEM**

Based on the analysis of the current domestic and international legislation, the author has provided characteristics of the legal principles for combating corruption and organized crime.


It has been established that the legal principles for combating corruption and organized crime covers currently a large number of regulatory acts of international and national importance; it has been emphasized that a key place among them belongs to administrative and legal regulation.

It has been found out that administrative and legal regulation is a form of legal influence on public relations, which is carried out on the basis of the norms of administrative branch of law. Thus, this legal influence operates in the field of public relations that arise as a result of the activities of public law entities, in particular public authorities. Besides, administrative and legal regulation is, first of all, the system of norms that regulate organizational and administrative issues, aspects of the division of competence of public law entities and their legal relationship.

The emphasis has been placed on the fact that if we consider the system of legal principles for combating corruption and organized crime, they mostly consist of the rules of administrative law, since they regulate organizational forms of combating corruption and organized crime as a special activity of public authorities, determine the competence of each of the subject of combating corruption and organized crime, establish structural and system aspects of such activities, establish features of control and supervision over the process of its implementation, etc. It has been established that administrative and legal regulation is dominant in the system of legal principles for conducting activities to combat corruption and organized crime in Ukraine.

**Key words:** *legal principles, regulatory acts, administrative and legal regulation, counteraction to corruption and organized crime.*

УДК 342.95(477)

DOI: <https://doi.org/10.32631/pb.2020.2.08>**ВАСИЛЬ ЮРІЙОВИЧ КІКІНЧУК,***кандидат юридичних наук, доцент,**Харківський національний університет внутрішніх справ;* <https://orcid.org/0000-0002-1284-2622>,*e-mail: besolgigo@gmail.com***ПОНЯТТЯ, ОЗНАКИ ТА ВИДИ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР**

Уточнено семантику терміна «адміністративна процедура». Указано, що розуміння змісту і сутності адміністративних процедур є своєрідним успіхом у якісному пізнанні всієї системи адміністративного права. Наголошено, що адміністративні процедури за своїм функціональним призначенням є нерозривно пов'язаними з управлінською діяльністю, а також із реалізацією владних повноважень.

Проаналізовано адміністративні процедури, чинні в Україні, визначено їх поняття, ознаки та види. Запропоновано класифікацію адміністративних процедур за їх характером, видами та цільовим призначенням. Охарактеризовано адміністративно-судові та управлінські процедури.

Надано рекомендації, за допомогою яких можна вивести функціональне призначення адміністративних процедур на принципово новий рівень. Також важливим визнано розгляд нині існуючих адміністративних процедур крізь призму їх ефективності у мінливих реаліях реформування національного законодавства.

**Ключові слова:** *адміністративна процедура, управлінська діяльність, адміністративне право, структура, система, адміністративне провадження, правове регулювання, адміністративний процес.*

*Оригінальна стаття***Постановка проблеми**

У контексті актуального стану справ у вітчизняній адміністративно-правовій галузі науковці зазначають, що якість і терміни здійснення адміністративного провадження є одними з ключових критеріїв ефективного функціонування національної адміністративно-правової системи. Зокрема, вчені зауважують, що подолання наявних нині проблем у галузі вітчизняного адміністративного права, таких як, наприклад, відсутність однозначного тлумачення деяких правових актів або існування можливості умисно затягувати адміністративне провадження, має бути першочерговим завданням державної влади, адже якість і загальна ефективність правового регулювання адміністративно-правових відносин є важливими насамперед для підвищення ефективності самої управлінської сфери в державі. Інакше кажучи, без належно функціонуючої національної системи адміністративного права будувати дієздатну управлінську систему як у межах усієї країни, так і на місцевому рівні буде неможливо.

**Стан дослідження проблеми**

Доречно зазначити, що через доволі високу актуальність питань врегулювання

адміністративних процедур їм було присвячено чимало наукових пошуків. Серед них можна виділити праці таких учених, як В. Б. Авер'янов, С. Г. Братель, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков, Р. С. Мельник, О. І. Миколенко, О. М. Музичук, Л. Л. Попов, В. В. Ратніков, А. В. Філатова, Ю. М. Фролов та ін. Проте комплексне дослідження вказаної проблематики ще не проводилось, а відсутність відповідної монографічної літератури ще раз свідчить як про її складність, так і про недостатню увагу до неї вчених-правознавців.

**Мета і завдання дослідження**

*Метою* цієї статті є визначення сутності сучасних адміністративних процедур, а також їх ролі в національній адміністративно-правовій системі. Відповідно до поставленої мети у статті планується вирішити такі *завдання*: уточнити семантику терміна «адміністративна процедура», визначити поняття, ознаки та види адміністративних процедур, що застосовуються в Україні, запропонувати класифікацію адміністративних процедур за їх характером, видами та цільовим призначенням.

**Наукова новизна дослідження** визначається тим, що в ньому вдосконалено розуміння



сутності, ознак і видів адміністративних процедур, чинних в Україні.

### **Виклад основного матеріалу**

Відповідно до поглядів більшої частини науковців, які сьогодні досліджують систему адміністративного права України, а також основоположні (ключові) особливості та феномени цієї галузі права, майже всі її правовідносини так чи інакше є пов'язаними з порядком (процедурами) здійснення адміністративного провадження. Учені слушно зазначають, що за відсутності чітко прописаного у вітчизняному законодавстві порядку поетапної реалізації суб'єктами своїх прав і свобод інститут охорони основоположних благ людини та громадянина в Україні вважатиметься нікчемним [1].

Для глибокого й деталізованого розгляду інституту адміністративних процедур слід перш за все звернутися до походження його назви. Необхідно вказати, що слово «процедура» (*procedo*) з латинської мови перекладається як «порядок». А слово «адміністративний» у будь-якому словосполученні, як відомо, одразу встановлює зв'язок із владною чи управлінською діяльністю. Отже, поєднавши смислове значення цих двох слів у єдине словосполучення, можна зазначити, що адміністративна процедура являє собою визначений чинним законодавством України порядок здійснення адміністративного провадження.

У контексті вищезазначених тверджень варто підкреслити, що наразі існує декілька тлумачень поняття «адміністративна процедура». Наприклад, погляд, згідно з яким адміністративна процедура повинна розглядатися виключно як форма правосуддя. Таку точку зору в науково-правничій спільноті заведено називати судовою. Поряд із цим існує визначення адміністративної процедури як такої, що реалізується під час застосування адміністративних примусів [2].

Конкретизуючи та розкриваючи останнє твердження, слід наголосити, що вчені-правники розуміють адміністративну процедуру як урегульований чинними нормами порядок провадження у справах, що є дотичними до судових справ, пов'язаних з адміністративними стягненнями чи владним примусом. Виходячи із сутності цього визначення, бачимо, що адміністративні процедури за своїм функціональним призначенням є нерозривно пов'язаними з управлінською діяльністю, а також із владними суб'єктами, які її здійснюють.

Частіше за все порядок реалізації того чи іншого провадження входить до прямих повноважень керівних суб'єктів або уповноваже-

них ними осіб. Власне, цим і пояснюються зосередженість та концентрація уваги правників, які досліджують сутність та особливості адміністративних процедур, на владних і керуючих суб'єктах. Більше самих владних суб'єктів, науковців цікавлять їх діяльність у сфері провадження та належного виконання адміністративних процедур, а також їх безпосередня роль у дотриманні й охороні фундаментальних прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина.

Поряд із вищезгаданими поглядами правників на дефініцію адміністративних процедур існує також і так зване широке тлумачення цього правового явища. Воно характеризує адміністративно-правові процедури не лише з точки зору їх ролі в належному здійсненні правосуддя, а й з точки зору застосування адміністративних процедур в індивідуально визначених випадках, пов'язаних з виконавчорозпорядчою гілкою державної влади [3].

Саме така широка версія тлумачення феномена адміністративно-правових процедур і панує наразі серед сучасних адміністративістів. Частково це можна пояснити тим, що такий погляд на юридичну природу (призначення) адміністративних процедур дозволяє найбільш ретельно розглянути їх властивості та функціонал.

Останнім часом дослідники правових феноменів, а також інші представники суспільства почали активно звертати увагу на ще одну наукову теорію, яка була висунута кількома вітчизняними правознавцями. Зокрема, до прихильників цієї теорії належить і В. М. Бевзенко, який наполягає на тому, що адміністративні процедури мають своє власне, самостійне місце в системі адміністративного права. Серед іншого правознавець наголошує на тому, що адміністративні процедури не варто відносити до внутрішньої структури адміністративного процесу. Натомість він підкреслює, що згідно з реаліями сучасної адміністративно-правової галузі України адміністративний процес та адміністративні процедури слід розглядати як дві окремі та самостійні одиниці у складі адміністративного права.

На підтвердження висловлюваних ним тез і тверджень В. М. Бевзенко пропонує взяти до уваги його точку зору про те, що адміністративне право традиційно складається з двох частин: матеріального адміністративного права та процесуального адміністративного права. Відштовхуючись від цієї позиції, фахівець називає адміністративні процедури складовою частиною саме матеріального адміністративного права, а не процесуального.

На користь своїх поглядів правознавець посилається на те, що адміністративні процедури тому і слід відносити до матеріального права, що вони беруть звідти свій зміст і цільове призначення, які описуються саме в цій частині адміністративного права. Однак такий стан справ жодним чином не заважає адміністративно-правовим процедурам відігравати велику роль у стадіях адміністративного процесу. Наприклад, це відбувається під час поетапної реалізації адміністративного провадження за допомогою адміністративних процедур. У цьому разі можна чітко і прозоро зафіксувати тісну взаємодію частин матеріального та процесуального права між собою [4].

Незважаючи на доволі серйозну аргументацію вищезгаданого правознавця, чимала кількість учених-правників продовжує вважати адміністративні процедури невід'ємною частиною адміністративного процесуального права. Однак хоча вони і не підтримують описану вище позицію, опоненти зазначеної теорії не мають можливості будь-яким чином спростувати чи заперечити той факт, що в сучасному адміністративному судочинстві матеріальна і процесуальна частини перебувають у тісному зв'язку одна з одною.

Прикладом вищезгаданих форм взаємодії структурних компонентів адміністративного права може слугувати таке явище, як забезпечення адміністративними нормами належного виконання рішення суду чи розпорядчого наказу державно-владного органу. Також відмічається, що чітко прописані недвозначні адміністративні процедури значною мірою допомагають керівництву держави у встановленні на її території режиму максимального сприяння діяльності державних і громадських відомств, органів та установ [5]. Завдяки цьому влада має змогу забезпечити підтримання режиму законності в Україні, що неодмінно сприятиме підвищенню ефективності всієї державної системи. Спеціалісти в цій галузі особливо підкреслюють, що норми, на яких прописані адміністративні процедури, мають стати надійним фундаментом для позитивно-правової діяльності суб'єктів виконавчої влади.

Зокрема, за умови додержання представниками влади зазначених вище вимог до змісту і форми адміністративних процедур (їх чіткості, недвозначності та спрямованості на ефективний захист прав, свобод та інтересів людини і громадянина) буде реалізована можливість запровадити таку систему управління та ухвалення рішень, у якій не буде свавілля, корупції або низької ефективності. Певною мірою такі дії також сприятимуть встановленню

більш якісної взаємодії як між державними органами, так і між владою та громадянами.

Серед найважливіших цілей, які мають бути реалізовані у справжній правовій та ліберально-демократичній державі, дослідники окремо виділяють вимогу, звернену до судової та виконавчої гілок державної влади. Вона полягає в тому, щоб повністю позбавити судовий процес, адміністративні провадження та систему ухвалення управлінських рішень від будь-якого суб'єктивізму.

Деталізуючи цю тезу, слід указати, що саме належно створені, а також раціонально прописані в нормах вітчизняного законодавства та кодексах вітчизняного судочинства адміністративно-правові процедури і є тим надзвичайно потрібним важелем, який зміг би належним чином забезпечити рівновагу в державній системі країни. Тобто успішна реалізація державною владою цього кроку значною мірою збалансувала б сучасні адміністративно-правові суспільні відносини і водночас захистила б їх від різних зловживань з боку державних посадовців.

### **Висновки**

Від якості та недвозначності адміністративних процедур прямо залежить те, наскільки ефективно суб'єктами здійснення державної влади будуть забезпечуватися основоположні права, свободи та законні інтереси людини і громадянина, адже адміністративно-правові процедури роблять управлінську діяльність зрозумілою та ефективною. Під час її реалізації надійно охороняються вищезгадані фундаментальні блага, а держава гарантує всім суб'єктам цього процесу об'єктивну рівність і неупередженість.

Також варто звернути увагу на таку характеристику особливості адміністративної процедури, як її тісний та постійний зв'язок з публічною адміністрацією, а саме зі здійсненням органами виконавчої влади своїх управлінських і розпорядчих повноважень. Наприклад, такий зв'язок простежується у врегулюванні нормами адміністративних процедур конкретного порядку реалізації виконавчими установами та відомствами їх прямих функціональних обов'язків [6].

Пов'язані з публічним державним управлінням адміністративні процедури мають особливе значення серед інших елементів відправлення адміністративних проваджень та вирішення індивідуальних адміністративних справ, адже жоден адміністративно-правовий акт або вчинок не може бути реалізований без дотримання певного послідовного набору адміністративних процедур.

Узагалі адміністративно-правові процедури за своїми суттю і змістом уособлюють увесь адміністративний процес, адже процесуальною частиною будь-якої галузі права варто називати той перелік норм, правил, порядку та послідовностей, у повній відповідності до яких і відбуватиметься адміністративне провадження або вирішення певної індивідуально визначеної справи. Тому і підкреслюється, що, виходячи з характеру та функціонального призначення адміністративних процедур, їх можна визнати однією із ключових засад як матеріальної, так і процесуальної частин адміністративного права. Вони виділяються правознавцями як своєрідний феномен, який,

беручи свої зміст і сутність із норм матеріального права, покликаних регулювати адміністративно-процесуальні провадження [7].

Адміністративні процедури посідають важливе місце в системі адміністративного права України, відіграючи значну роль у повсякденних процесах, що відбуваються в цій галузі права. Вважається підтвердженим, що для належної охорони прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина адміністративні процедури необхідно прописати у вітчизняному законодавстві чітко та недвозначно. Підвищення ефективності реалізації сучасних адміністративних процедур стане запорукою успішного функціонування всієї державної системи України.

### Список бібліографічних посилань

1. Братель С. Г. Природа та особливості адміністративних процедур. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2014. № 2. С. 99–103.
2. Мельник Р. С. Система адміністративного права України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2010. 415 с.
3. Левченко О. В. Адміністративна процедура як правова форма надання адміністративних послуг: поняття, ознаки та співвідношення із суміжними правовими поняттями. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2015. Вип. 2 (8). С. 106–111.
4. Бевзенко В. М. Деякі теоретичні міркування щодо адміністративних процесуальних і процедурних категорій у вітчизняній адміністративно-правовій та адміністративно-процесуальній науці. *Вісник Вищого адміністративного суду України*. 2011. № 3. С. 56–62.
5. Фролов Ю. М. Адміністративні процедури: зміст та особливості. *Форум права*. 2013. № 3. С. 692–698. URL: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP\\_index.htm\\_2013\\_3\\_114.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2013_3_114.pdf) (дата звернення: 19.06.2020).
6. Буханевич О. М. Поняття та сутність процедури надання адміністративних послуг. *Право і суспільство*. 2015. № 5. С. 126–131.
7. Губерська Н. Л. Адміністративні процедури у сфері вищої освіти : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2016. 34 с.

Надійшла до редколегії 22.06.2020

### КИКИНЧУК В. Ю. ПОНЯТИЕ, ПРИЗНАКИ И ВИДЫ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРОЦЕДУР

Уточнено семантику терміна «административная процедура». Указано, что понимание содержания и сущности административных процедур является своеобразным успехом в качественном познании всей системы административного права. Отмечено, что административные процедуры по своему функциональному назначению неразрывно связаны с управленческой деятельностью, а также с реализацией властных полномочий. Проанализированы административные процедуры, действующие в Украине, определены их понятия, признаки и виды. Предложена классификация административных процедур по их характеру, видам и целевому назначению. Охарактеризованы административно-судебные и управленческие процедуры.

Даны рекомендации, с помощью которых можно вывести функциональное назначение административных процедур на принципиально новый уровень. Также важным признано рассмотрение ныне существующих административных процедур через призму их эффективности в мимолетных реалиях реформирования национального законодательства.

**Ключевые слова:** административная процедура, управленческая деятельность, административное право, структура, система, административное производство, правовое регулирование, административный процесс.

### KIKINCHUK V. YU. CONCEPTS, FEATURES AND TYPES OF ADMINISTRATIVE PROCEDURES

Administrative procedures that are in force in Ukraine have been analyzed; their concepts, features and types have been defined. It has been indicated that understanding the content and

essence of administrative procedures is a kind of success in qualitative cognition of the entire system of administrative law.

The semantics of the term of “administrative procedure” has been specified. It has been offered to understand it as the procedure of administrative proceedings determined by the current legislation of Ukraine.

Administrative and judicial, management procedures have been characterized. It has been emphasized that administrative procedures by their functional purpose are inextricably linked with management activities, as well as with the exercise of power.

The classification of administrative procedures by their nature, types and purpose has been offered.

It has been noted that clearly defined administrative procedures will greatly help the government in establishing a regime of maximum assistance to government agencies and public associations. In this way, the government will be able to ensure the maintenance of the rule of law in Ukraine, which inevitably leads to increased efficiency of the entire state system. It has been stated that the norms that determine administrative procedures should become a reliable foundation for the positive legal activity of the subjects of power.


The author has substantiated the conclusion that if the authorities comply with certain requirements for the content and form of administrative procedures (their clarity, unambiguity and focus on effective protection of human and civil rights, freedoms and interests), the possibility of introducing such a management and decision-making system there will be arbitrariness, corruption or inefficiency. To some extent, such actions will also contribute to the establishment of better interaction both between government agencies and between government and citizens.

The author has provided recommendations, with the help of which it is possible to bring the functional purpose of administrative procedures to a fundamentally new level. It is also important to consider the current administrative procedures through the prism of their effectiveness in the changing realities of reforming national legislation.

**Key words:** *an administrative procedure, administrative activity, administrative law, a structure, a system, administrative proceedings, legal regulation, administrative process.*

**ВЛАДИСЛАВ ІВАНОВИЧ ТЕРЕМЕЦЬКИЙ,**

доктор юридичних наук, доцент,  
заслужений юрист України,  
Тернопільський національний економічний університет;

 <https://orcid.org/0000-0002-2667-5167>,  
e-mail: [vladvokat333@ukr.net](mailto:vladvokat333@ukr.net);

**ГАННА ПЕТРІВНА ШУСТ,**

кандидат юридичних наук,  
Київський професійно-педагогічний коледж імені Антона Макаренка;

 <https://orcid.org/0000-0002-0806-8777>,  
e-mail: [shust\\_anna@ukr.net](mailto:shust_anna@ukr.net)

**ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ  
ЗЕМЕЛЬНИХ РЕСУРСІВ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ТА УКРАЇНСЬКІ РЕАЛІЇ**

Розглянуто досвід управління зарубіжних країн у сфері земельних відносин. Розкрито найбільш поширені в інших державах заходи (адміністративного й економічного характеру), що застосовуються для забезпечення раціонального використання та охорони земельних ресурсів. На підставі аналізу зарубіжного досвіду та оцінювання реальної ситуації в Україні надано рекомендації для вдосконалення управління у сфері використання та охорони земельних ресурсів.

**Ключові слова:** земельні ресурси, сільськогосподарські землі, ринок земель, обіг земель сільськогосподарського призначення, раціональне використання та охорона земель, управління у сфері земельних відносин.

*Оригінальна стаття*

**Постановка проблеми**

Тривалий час Україна (разом із Венесуелою, Білоруссю, Кубою, Північною Кореєю, Таджикистаном та деякими іншими державами) належала до країн, у яких не існувало ринку земель [1], що стояло на заваді завершенню земельної реформи. З 2021 р. наша держава планує відкрити ринок земель, що викликає не лише спори, а й навіть протестні настрої в українському суспільстві. З огляду на це питання забезпечення раціонального використання та охорони земельних ресурсів в Україні стає ще більш актуальним. Тому вивчення досвіду управління у сфері використання та охорони земель інших країн є досить важливим, оскільки це може виявити слабкі сторони державної земельної політики України та дозволить уникнути негативних наслідків у майбутньому.

**Стан дослідження проблеми**

Управління у сфері використання та охорони земельних ресурсів як в Україні, так і в інших країнах у своїх працях досліджували В. Боклаг, О. Ботезат, Д. Бусуйок, В. Власов, С. Волков, Г. Грещук, Т. Дугіна, М. Ільїна, Г. Кукуруза, С. Козловський, В. Міллер, І. Нова-

ковська, О. Овсянніков, М. Оніщук, С. Харківський та ін. Зокрема, В. Боклаг у дисертаційному дослідженні «Формування та розвиток державної політики у сфері державного управління земельними ресурсами в Україні» (2015 р.) вивчає державне управління використанням та охороною земель сільськогосподарського призначення та аналізує досвід управління земельними ресурсами й основні напрямки державної політики інших країн у цій сфері [2]; О. Ботезат у своїй праці «Зарубіжний досвід землекористування як крок до реалізації земельної реформи в Україні» (2016 р.) аналізує особливості державного управління землекористуванням в окремих країнах (Австрії, Данії, Канаді, Німеччині, США, Франції тощо) [3]; В. Власов, О. Овсянніков та М. Оніщук у праці «Сільське господарство Польщі після вступу до Європейського Союзу» досліджували зміни в управлінні земельними ресурсами Польщі після вступу до Європейського Союзу (далі – ЄС) та їх вплив на розвиток сільського господарства країни [4]; Г. Грещук у дослідженні «Світовий досвід функціонування землевпорядного механізму сталого використання сільськогосподарських земель» (2017 р.) аналізує моделі землевпорядкування у різних країнах,

зокрема у країнах ЄС [5]; І. Новаковська у своїй монографії «Управління міським землекористуванням» конкретизувала засади та механізми управління земельними відносинами та охороною земель у межах міста як складової державної земельної політики [6]. Утім, зміни в українському суспільстві потребують постійного вивчення досвіду проведення розвиненими країнами земельної реформи та управління у сфері земельних відносин.

### Мета і завдання дослідження

Метою статті є визначення можливості та доцільності запровадження в Україні окремих елементів позитивного досвіду розвинених країн у сфері управління земельними відносинами. Для досягнення поставленої мети необхідно виконати такі завдання: проаналізувати досвід управління земельними ресурсами в окремих зарубіжних країнах, розглянути особливості управління у сфері використання та охорони земельних ресурсів нашої держави, на підставі аналізу зарубіжного досвіду сформулювати основні рекомендації щодо вдосконалення процедури управління земельними ресурсами в Україні.

### Наукова новизна дослідження

У статті на підставі аналізу останніх змін у національному законодавстві про ринок земель, а також позитивного досвіду зарубіжних країн сформульовано нові узагальнення та пропозиції з удосконалення публічного управління земельними ресурсами для забезпечення збереження інтересів населення держави загалом (якому за правом власності належать усі природні ресурси в межах території України) та вітчизняних фермерів зокрема, а також забезпечення раціонального використання та охорони національного багатства України.

### Виклад основного матеріалу

В Україні мораторій на купівлю-продаж земель уперше був уведений у 1992 р. завдяки внесенню змін до ст. 17 чинного тоді Земельного кодексу України<sup>1</sup> (далі – ЗК України), відповідно до яких власникам земельних ділянок, які їх отримали від рад народних депутатів, було заборонено продавати чи в інший спосіб відчужувати ці земельні ділянки протягом шести років з дня їх отримання. Мораторій на купівлю-продаж земель (уже чітко визначено, що саме сільськогосподарського

призначення) також був установлений у 2001 р., коли спочатку Законом України «Про угоди щодо відчуження земельної частки (паю)»<sup>2</sup>, а згодом і в новому ЗК України<sup>3</sup> було встановлено тимчасову заборону відчужувати як самі земельні частки (паї), так і інші земельні ділянки сільськогосподарського призначення незалежно від форми власності. Така тимчасова заборона мала діяти до моменту ухвалення і набрання чинності законів про земельний кадастр та обіг земель сільськогосподарського призначення. Закон України «Про Державний земельний кадастр»<sup>4</sup> був ухвалений у 2011 р., натомість закон<sup>5</sup>, який хоч якось регулює обіг земель сільськогосподарського призначення, був ухвалений лише навесні 2020 р. (далі – Закон України про обіг земель сільськогосподарського призначення).

Земля завжди була особливо цінним ресурсом, адже вона є джерелом багатства, а її кількісні та якісні характеристики є показниками заможності (могутності) її власника. Саме тому в Конституції України землю проголошено основним національним багатством, а також установлено, що вона перебуває під особливою охороною держави<sup>6</sup>. Зауважимо, що не всі країни світу у своїх конституціях приділяють таку увагу власним земельним ресурсам. Є країни (наприклад, Латвія та

<sup>2</sup> Про угоди щодо відчуження земельної частки (паю) : Закон України від 18.01.2001 № 2242-III // База даних (БД) «Законодавство України» / Верховна Рада (ВР) України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2242-14> (дата звернення: 29.05.2020). Втратив чинність.

<sup>3</sup> Земельний кодекс України : Закон України від 25.10.2001 № 2768-III // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14> (дата звернення: 29.05.2020).

<sup>4</sup> Про Державний земельний кадастр : Закон України від 07.07.2011 № 3613-VI // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3613-17> (дата звернення: 29.05.2020).

<sup>5</sup> Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення : Закон України від 31.03.2020 № 552-IX // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/552-20> (дата звернення: 29.05.2020). Набирає чинності.

<sup>6</sup> Конституція України : Закон України від 28.07.1996 № 254к/96-ВР // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 29.05.2020).

<sup>1</sup> Земельний кодекс України : Закон України від 18.12.1990 № 561-XII. Втратив чинність.

Франція), в конституціях яких про землю як об'єкт власності чи природний ресурс узагалі не згадується. Утім, більшість країн закріплює правовий статус земель (як ресурсу особливо значення чи складової природних ресурсів, раціональне використання та охорона яких є обов'язком держави) на конституційному рівні [7, с. 162–163].

Незважаючи на те, чи закріплено особливий правовий статус за земельними ресурсами в конституції держави, кожна країна приділяє особливу увагу використанню земель сільськогосподарського призначення та охороні ґрунтів, оскільки саме вони є найбільш цінними.

Сьогодні законодавство України визначає, що земельні ресурси можуть бути у власності громадян України, юридичних осіб, територіальних громад та держави. Тобто в Україні існують такі форми власності на землю, як приватна, комунальна і державна. При цьому існує заборона на відчуження земель сільськогосподарського призначення незалежно від того, до якої форми власності вони належать. Ситуація може змінитися наступного року, коли набере чинності Закон України про обіг сільськогосподарських земель.

Безумовно, ухвалення закону про ринок земель в Україні було на часі, але окремі його положення, що стосуються обігу земель сільськогосподарського призначення, залишилися дискусійними.

Аналіз запровадження ринку земель в інших країнах свідчить, що для розвитку держави, збереження її могутності та захисту інтересів необхідно забезпечити раціональне використання земельних ресурсів та збереження їх якісних і кількісних показників.

Раціональним визнається таке використання земельних ресурсів, яке передбачає здійснення суб'єктами земельних відносин на підставі науково-технічних правил певних заходів, що враховують об'єктивні закономірності розвитку природи і суспільства та забезпечують ефективне використання земельних ресурсів не лише зі збереженням, а і з покращенням їх природних властивостей та властивостей інших природних ресурсів [7, с. 62].

Забезпечити раціональне використання земельних ресурсів можна лише за наявності двох чинників – зацікавленості в цьому землекористувачів та публічного контролю за процесом використання земельних ресурсів.

І хоча найбільш зацікавленими у збереженні якісних (природних) та кількісних показників земельних ресурсів є їх власники чи землекористувачі, які можуть використовувати

земельні ресурси за правом постійного чи довготривалого користування, проте інтереси таких осіб можуть згодом змінюватися. Саме тому особливо значення набувають державний нагляд і контроль, які є складовими управління у сфері використання та охорони земельних ресурсів.

Аналіз зарубіжного досвіду управління у сфері використання та охорони земельних ресурсів доводить, що навіть у тих країнах, де діє вільний ринок земель, зберігається домінування державної чи комунальної (муніципальної) власності на землю, яка передається в користування окремим суб'єктам за договором оренди (Канада, Швейцарія, Фінляндія тощо) [8, с. 4].

Ще однією особливістю управління у сфері використання земельних ресурсів у розвинених країнах є те, що незалежно від того, що в деяких із них право приватної власності є «священним та непорушним» (Франція, США), держава має право відібрати у власника земельну ділянку, якщо вона не використовується або використовується не за призначенням [9, с. 77].

Узагальнюючи зарубіжний досвід, можна зазначити, що держави для забезпечення раціонального використання та охорони земельних ресурсів запроваджують адміністративні (управлінські) та економічні заходи.

Основними заходами адміністративного характеру, наявними в більшості країн, є такі:

1. Установлення вимог до суб'єкта, який може використовувати земельні ресурси незалежно від того, чи використовує він їх на праві власності чи відповідно до договору оренди, при цьому такі вимоги можна поділити на дві категорії: вимоги до національної належності та вимоги до освіти та/або діяльності суб'єкта (власника чи орендаря).

Так, у деяких країнах (наприклад, Болгарія, окремі штати США) діє обмеження права іноземних осіб на придбання окремих категорій земель, зокрема земель сільськогосподарського призначення [7, с. 164].

Вимоги до освіти чи досвіду роботи в аграрному секторі діють у Бельгії, Литві, Польщі, Угорщині, Франції та деяких інших державах. У Данії додатково до освіти встановлюється ще і вимога проживання в сільській місцевості [8, с. 1–2]. Землями сільськогосподарського призначення в Болгарії заборонено володіти політичним партіям та громадським організаціям, а в окремих штатах США – будь-яким юридичним особам [10, с. 577].

2. Вимоги до площі земель сільськогосподарського призначення, якими може користуватися одна особа (за правом власності чи правом



постійного/строкового користування), зокрема можуть установлюватись як мінімальні, так і максимальні розміри земельної ділянки. Такі вимоги діють у Данії, Італії, Німеччині, Польщі та багатьох інших країнах [7, с. 164, 172].

3. Заборона спекулятивних дій із земельними ділянками чи зміни їх режиму використання. Так, у Німеччині, Польщі, Франції та Швейцарії встановлено строк (у різних країнах він різний, але здебільшого це 10–20 років), протягом якого суб'єкт не може продати землі, які він отримав від держави, а також не може змінювати їх цільове призначення. У Франції, якщо земельна ділянка швидко перепродається, застосовується підвищена ставка податку на прибуток [7, с. 172]. У США колишній власник земельної ділянки має переважне право на її купівлю у банку, якщо той отримав її як погашення боргу, при цьому банк на має права підвищувати ціну такої земельної ділянки, а повинен продати її за оптимальною, тобто середньоринковою ціною [11, с. 239].

4. Обмеження свободи власника земель використовувати її на власний розсуд. Як зазначалося вище, у США та Франції, якщо земельна ділянка використовується не за призначенням, вона може бути вилучена у власника і реалізована більш відповідальній особі [9, с. 77].

Крім того, окремі держави запроваджують інші заходи адміністративного характеру для регулювання земельних відносин. Наприклад, у Швейцарії встановлено квоти (допустиму кількість) на купівлю земельних ділянок [8, с. 4], а в Іспанії обмежено придбання земельних ділянок у районі міжнародного кордону [10, с. 578].

Держави, в яких домінує державна чи муніципальна власність на землі сільськогосподарського призначення, для забезпечення раціонального використання особливо цінних земель (іноді особа намагається отримати максимальний врожай і тому виснажує орендовані землі) встановлюють мінімальні (Бельгія, Італія, Іспанія, Франція) або максимальні (Великобританія, Грузія, Латвія) строки оренди землі.

Серед заходів економічного характеру, які використовуються розвиненими країнами, слід виділити такі:

1) надання податкових пільг, субсидій, дотацій та/або кредитів на пільгових умовах, що є своєрідним позитивним стимулюванням ведення екологічно чистого сільського господарства та дотримання раціонального використання земельних ресурсів. Так, у Данії і США фермери частково звільняються від сплати земельного податку, а в Австрії та Ірландії – повністю; у Греції та Франції, якщо

особа отримує сільськогосподарські землі у спадок, то вона звільняється від сплати відповідного податку, а Нідерландах, Ірландії та Португалії в разі передання у власність сільськогосподарських земель застосовується знижена ставка податку [8, с. 2–3]; крім того, у Нідерландах, якщо фермер виводить із сільськогосподарського виробництва частину земель для їх покращення, то отримує компенсацію витрат, яких він при цьому зазнав [12]; у Польщі фермер також отримує певну суму компенсації залежно від того, які заходи в межах Програми розвитку сільських територій він реалізує [13, с. 41–45]; а фермери Німеччини отримують субсидії в разі дотримання сівозмін [14];

2) сплата штрафів. Штраф є основним видом санкцій і використовується майже у всіх країнах;

3) заборона на реалізацію продукції, позбавлення права виконувати державні контракти, отримувати субсидії чи позики – такі заходи часто використовуються разом зі штрафними санкціями. Так, якщо в Німеччині під час щорічної перевірки якості ґрунтів буде виявлено перевищення дозволеної норми вмісту хімікатів, то фермер не лише сплачує штраф, а й позбавляється права реалізовувати свою продукцію; у США в разі порушення норм використання земель суб'єкт позбавляється права виконувати державні замовлення [9, с. 79–80].

Крім того, в більшості країн на особу, яка завдала шкоди земельним ресурсам чи ґрунтам, покладається обов'язок відшкодувати завдані збитки та за власний рахунок ужити необхідних заходів для повернення якісних показників земель [7, с. 168].

Отже, заходи адміністративного (управлінського) характеру є формою реалізації земельної політики держави і складовою діяльності органів управління та спрямовуються на організацію землеустрою, функціонування ринку земель, забезпечення раціонального використання земельних ресурсів та захист прав власників земель, землекористувачів і держави [7, с. 171]. Водночас економічні заходи є певним стимулом для власників та користувачів земельних ресурсів, оскільки можуть мати для них позитивні або негативні наслідки. Крім того, адміністративні заходи є загальними й обов'язковими та не залежать від волі окремого суб'єкта, а економічні є індивідуалізованими, залежать від волі суб'єкта, а деякі з них можуть застосовуватися лише за його ініціативи.

Аналіз ухваленого Закону України про обіг земель сільськогосподарського призначення



демонструє, що Україна частково запозичила досвід розвинених країн, зокрема стосовно встановлення максимальних розмірів земельних ділянок сільськогосподарського призначення, які можуть перебувати у власності однієї особи. Однак ще багато питань потребують свого вирішення та вдосконалення.

Зокрема, вбачається, що доцільно наслідувати зарубіжний досвід стосовно встановлення вимог до освіти та роду занять суб'єкта, якому надається право користування землями сільськогосподарського призначення (як на праві власності, так і за договором оренди). Таке право варто надавати фізичній особі (фермеру), що має відповідну освіту або ж досвід роботи у тій сфері, яка є основною та необхідною для здійснення відповідного виду сільського виробництва (рослинництво, тваринництво тощо). Крім того, доцільно встановити вимогу до місця проживання особи, яка хоче отримати землі сільськогосподарського призначення у власність, – фермер повинен проживати у сільській місцевості. Що стосується юридичних осіб, то необхідно встановити вимоги до освіти її засновників та основних учасників (такі ж, як і до фермера).

Також слід виключити із Закону України про обіг земель сільськогосподарського призначення норму про набуття права власності на землі сільськогосподарського призначення іноземними особами (фізичними та юридичними) та особами без громадянства, оскільки це суперечить нормам Конституції України, відповідно до якої, як уже зазначалося, власником усіх природних ресурсів у межах території України є український народ, а самі землі проголошено національним багатством держави.

Збереження кількості та якості земельних ресурсів, придатних для використання в сільському господарстві, потребує встановлення заборони зміни цільового призначення сільськогосподарських земель та розроблення і запровадження дієвих інструментів економічного характеру для стимулювання раціонального використання земельних ресурсів та ведення екологічно чистого сільського господарства. Хоча такі заходи і передбачено чинним законодавством (ст. 205 ЗК України), проте механізму їх реалізації, який би забезпечував їх доступність усім бажаними суб'єктами (особливо дрібним фермерам), не існує. Як правило, ними можуть скористатися лише великі підприємства, засновники яких є наближеними до влади.

Крім того, в Україні існує ще одна проблема, яка потребує вирішення, – це поєднання управлінських та контролюючих функцій у повноваженнях Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру (далі – Держгеокадастр), що створює умови для вчинення корупційних діянь. Відповідно до Положення<sup>1</sup>, яке визначає її правовий статус, Держгеокадастр розпоряджається сільськогосподарськими землями державної власності, здійснює ведення та адміністрування Державного земельного кадастру, здійснює нагляд у цій сфері (за своєю ж діяльністю), а також розглядає справи про адміністративні правопорушення. У більшості країн формуванням єдиної системи відомостей, що становлять земельний кадастр, їх збором, обробкою та зберіганням займаються спеціально створені органи управління, але жоден із них не має контролюючих функцій у цій сфері [7, с. 166]. Поєднання таких повноважень Держгеокадастру суперечить принципам створення та діяльності органів виконавчої влади – уникнення поєднання діаметрально протилежних повноважень у діяльності одного органу та дублювання повноважень, оскільки правом розглядати справи про адміністративні правопорушення, об'єктом яких є земельні ресурси, наділено і Державну екологічну інспекцію<sup>2</sup>. Крім того, Держгеокадастр створено як службу. Тому відповідно до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади»<sup>3</sup> її основним завданням має бути надання адміністративних послуг, але ніяк не розпорядження державним майном чи контролюючі функції [7, с. 183].

Висновки

Україна перебуває на порозі запровадження ринку земель, що, звісно, матиме позитивні наслідки як для окремих громадян, зокрема власників земельних паїв, так і для

<sup>1</sup> Про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру : Постанова Кабінету Міністрів України від 14.01.2015 № 15 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/15-2015-p> (дата звернення: 29.05.2020).

<sup>2</sup> Про затвердження Положення про Державну екологічну інспекцію України : Постанова Кабінету Міністрів України від 19.04.2017 № 275 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/275-2017-p> (дата звернення: 29.05.2020).

<sup>3</sup> Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17> (дата звернення: 29.05.2020).

фермерів та держави. Однак для того, щоб захистити державні інтереси та інтереси фермерів, зберегти національне багатство, розвинути сільськогосподарське виробництво та стати зможною країною, необхідно вдосконалити публічне управління у сфері використання та охорони земельних ресурсів України. Ухвалення Закону України про обіг земель сільськогосподарського призначення, в якому частково враховано досвід розвинених країн, є лише першим кроком у цьому напрямку.

Крім того, доцільним та необхідним є запровадження (з обов'язковим урахуванням особливостей українського суспільства) в Україні заходів, спрямованих на забезпечення раціонального використання та охорони земельних ресурсів, що є поширеними в інших країнах, а саме: встановлення професійних вимог до осіб, які займаються чи планують займатися фермерством (за прикладом будь-якого іншого виду господарської діяльності, що потребує спеціальних знань); наявність прив'язки права власності на землі сільськогосподарського призначення до належності до держави, тобто закріплення на законодавчому рівні імперативу щодо належності сільськогосподарських земель за правом приватної власності тільки громадянам України або юридичним особами (zareєстрованим в Україні та заснованим виключно громадянами України), територіальним громадами та Українській державі; встановлення заборони зміни цільового призначення сільськогосподарсь-

ких земель; розроблення та впровадження інструментів економічного стимулювання, які були б доступні дрібним фермерам та спрямовувалися б, насамперед, на підтримку малих фермерських господарств. Крім того, для нівелювання спекулятивної складової, а саме ризиків можливої скупки і подальшого перепродажу землі з метою наживи, для громадян та юридичних осіб, які бажають отримати у власність сільськогосподарські землі, додатково необхідно встановити своєрідний ценз осілості – проживання чи діяльність на території України протягом останніх п'яти років, які передують моменту набуття права приватної власності на землі.

Також повноваження Держгеокадастру слід привести у відповідність до його організаційно-правової форми та чинного законодавства про державні органи управління. Повноваження щодо здійснення контролю (нагляду) за дотриманням чинного законодавства у сфері використання та охорони земельних ресурсів і розгляд відповідних справ про адміністративні правопорушення необхідно передати іншому (спеціально створеному) органу, який здійснюватиме правоохоронні функції щодо охорони всіх природних ресурсів.

У подальшому перспективними напрямами наукових досліджень можуть стати розроблення заходів економічного стимулювання раціонального використання та охорони земельних ресурсів, а також реформування органів управління у цій сфері.

### Список бібліографічних посилань

1. Тейзе Є., Каневський Д. Досить міфів: хто виграє від скасування мораторію на продаж землі в Україні // Deutsche Welle : сайт. 13.11.2019. URL: <https://www.dw.com/uk/досить-міфів-хто-виграє-від-скасування-мораторію-на-продаж-землі-в-україні/a-50310826> (дата звернення: 29.05.2020).
2. Боклаг В. Формування та розвиток державної політики у сфері управління земельними ресурсами в Україні : дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02. Запоріжжя, 2015. 423 с.
3. Ботезат О. Зарубіжний досвід землекористування як крок до реалізації земельної реформи в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2016. № 24. С. 116–119.
4. Власов В., Онішук М., Овсянніков О. Сільське господарство Польщі після вступу до Європейського Союзу. *Економіка АПК*. 2005. № 12. С. 116–121.
5. Грещук Г. Світовий досвід функціонування землевпорядного механізму сталого використання сільськогосподарських земель. *Збалансоване природокористування*. 2017. № 1. С. 99–104.
6. Новаковська І. Управління міським землекористуванням : монографія. Київ : Аграрна наука, 2016. 340 с.
7. Шуст Г. П. Адміністративно-правова охорона земельних ресурсів України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Тернопіль, 2019. 301 с.
8. Долматова Л. Г. Основы государственного регулирования в области использования и охраны земельных ресурсов в современных условиях. *Инженерный вестник Дона*. 2011. № 2. URL: <http://www.ivdon.ru/ru/magazine/archive/n2y2011/440> (дата звернення: 29.05.2020).
9. Свиридова Л. А. Світовий досвід державного адміністрування використання та охорони земель із врахуванням вимог екологічної безпеки. *Землеустрій, кадастр і моніторинг земель*. 2016. № 4. С. 74–83.
10. Мірошниченко А. М. Земельне право України : підручник. Київ : Алерта ; КНТ ; ЦУЛ, 2009. 712 с.
11. Чувпило В. В. Управління земельними ресурсами: зарубіжний досвід. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія: Управління*. 2014. Вип. 3. С. 235–242.

12. Кулинич П. Ринок та охорона сільськогосподарських земель у європейському законодавстві. Досвід Нідерландів // *Kyiv School of Economics* : сайт. 22.07.2016. URL: <http://www.kse.org.ua/uk/research-policy/land/analytical/?newsid=1707> (дата звернення: 29.05.2020).

13. Кучер А. В., Казакова І. В. Польський досвід формування механізму охорони й раціонального використання ґрунтів. *Землеустрій, кадастр і моніторинг земель*. 2015. № 2–3. С. 37–46.

14. Панасенко В. Охорона ґрунтів. Досвід Німеччини // *Аграрний Тиждень. Україна* : сайт. 10.12.2012. URL: <https://a7d.com.ua/plants/9527-ohorona-runtv-dosvd-nmechchini.html> (дата звернення: 29.05.2020).

Надійшла до редколегії 04.06.2020

### **ТЕРЕМЕЦКИЙ В. И., ШУСТ А. П. ПУБЛИЧНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В СФЕРЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ЗЕМЕЛЬНЫХ РЕСУРСОВ: ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ И УКРАИНСКИЕ РЕАЛИИ**

Рассмотрен опыт управления зарубежных стран в сфере земельных отношений. Раскрыты наиболее распространенные в других государствах мероприятия (административного и экономического характера), применяемые для обеспечения рационального использования и охраны земельных ресурсов. На основе анализа зарубежного опыта и оценки реальной ситуации в Украине даны рекомендации по совершенствованию управления в сфере использования и охраны земельных ресурсов.

**Ключевые слова:** *земельные ресурсы, сельскохозяйственные земли, рынок земель, оборот земель сельскохозяйственного назначения, рациональное использование и охрана земель, управление в сфере земельных отношений.*

### **TEREMETSKYI V. I., SHUST H. P. PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF USING AND PROTECTING LAND RESOURCES: INTERNATIONAL EXPERIENCE AND UKRAINIAN REALITIES**

The generalized experience of management in the field of using and protecting land resources in such countries as Denmark, Canada, Latvia, Germany, Poland, the USA, Switzerland, France and others, as well as features of management realization of this sphere in Ukraine have been considered.

The purpose of the article is to determine the possibility and feasibility of introducing some elements of positive experience of management of developed countries into Ukraine in the field of use and protection of land resources.

The methodological basis of the article is a set of general scientific and special research methods. In particular, the method of analysis allowed to study the features of the management of developed countries in the field of use and protection of land resources and to identify inconsistencies in the provisions of national legislation regulating land relations; The comparative legal method was used to compare foreign and Ukrainian experience of management in the field of use and protection of land resources, as well as the possibility of using certain measures aimed at the rational use of land in Ukraine.

Two types of measures used in other countries to ensure the rational use and protection of land resources have been identified and considered: administrative (which are the form of implementation of state land policy and part of government activities) and economic (which are positive or negative incentives for land owners and users).

The main problems that exist in the field of land management in Ukraine have been revealed. It has been emphasized that the State Service of Ukraine for Geodesy, Cartography and Cadastre performs at the same time diametrically opposed powers, which are conducive to corruption.

It has been concluded that in order to ensure the rational use and protection of land resources, especially in the conditions of opening the land market in Ukraine, it is necessary to adopt the experience of more developed countries and make appropriate amendments to national legislation.

**Key words:** *land resources, agricultural lands, land market, circulation of agricultural lands, rational use and protection of lands, management in the field of land relations.*

**АЛІНА МИКОЛАЇВНА ЧОРНА,**

*доктор юридичних наук, доцент,*

*Харківський національний університет внутрішніх справ*

## **ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ СУБ'ЄКТІВ ПІДПРИЄМНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ ОПОДАТКУВАННЯ**

На підставі аналізу наукових поглядів учених і норм чинного законодавства України визначено найбільш важливі шляхи вдосконалення адміністративно-правового механізму забезпечення прав суб'єктів підприємницької діяльності у сфері оподаткування. Наголошено, що запропоновані у статті шляхи вдосконалення відповідного адміністративно-правового механізму не претендують на повноту й вичерпність, однак їх запровадження у практичну діяльність дозволить суттєво підвищити якість, ефективність і результативність забезпечення прав суб'єктів підприємницької діяльності взагалі та у сфері оподаткування зокрема.

**Ключові слова:** *вдосконалення, адміністративно-правовий механізм, забезпечення прав, суб'єкт, підприємницька діяльність, сфера оподаткування.*

*Оригінальна стаття*

### **Постановка проблеми**

Комплексний, багатоелементний характер економіки як явища вимагає для її вдосконалення не лише окреслення загальної, концептуальної моделі економічного розвитку та визначення основних напрямків його здійснення, але й визначення напрямків, форм і методів поліпшення окремих складових елементів системи економіки. Саме тому кожна з ухвалених протягом років незалежності програм соціально-економічного розвитку містить цілу низку концептуальних положень і стратегічних напрямків розвитку як національної економіки у цілому, так і її окремих компонентів. Зокрема, суттєва увага в них приділяється питанням удосконалення податкової системи держави, захисту і сприяння розвитку приватного сектора підприємництва, особливо середнього та малого, в тому числі шляхом зменшення бюрократичного тиску на нього. Отже, важливе значення мають дослідження, присвячені вдосконаленню адміністративно-правового механізму забезпечення прав суб'єктів підприємницької діяльності у сфері оподаткування.

### **Стан дослідження проблеми**

Окремі проблемні питання адміністративно-правового механізму забезпечення прав суб'єктів підприємницької діяльності у сфері оподаткування у своїх наукових працях розглядали Є. О. Алісов, О. І. Безпалова, Н. Н. Бриганська, В. М. Виноградня, С. М. Гусаров, І. А. Канцір, Ю. В. Ковбасюк, І. Є. Криницький,

Ю. В. Оніщук, З. І. Перощук, А. О. Селіванов, З. К. Шмігельська, О. О. Шишов та багато інших. Утім, незважаючи на чималу кількість розробок, у науковій літературі відсутні комплексні дослідження, присвячені вдосконаленню вказаного адміністративно-правового механізму.

### **Мета і завдання дослідження**

*Метою* статті є визначення напрямків удосконалення адміністративно-правового механізму забезпечення прав суб'єктів підприємницької діяльності у сфері оподаткування. Відповідно до мети сформульовано такі *завдання*: визначити передумови вдосконалення адміністративно-правового механізму забезпечення прав суб'єктів підприємницької діяльності у сфері оподаткування та опрацювати напрямки вдосконалення діяльності Державної податкової служби України.

### **Наукова новизна дослідження**

Наукова новизна цього наукового дослідження визначається тим, що воно забезпечить комплексний підхід до формування напрямків удосконалення адміністративно-правового механізму забезпечення прав суб'єктів підприємницької діяльності у сфері оподаткування та дозволить встановити основні напрямки вдосконалення національного адміністративного законодавства.

### **Виклад основного матеріалу**

Починаючи наукове дослідження, варто зазначити, що питання про вдосконалення

податкової системи, що відповідає стратегії євроінтеграційного розвитку України і сприяє інноваційно-інвестиційній моделі економічного зростання, перебуває в центрі уваги наукової та громадської думки з моменту проголошення незалежності України. Сьогодні на державному рівні визнано гостроту проблеми оподаткування, пов'язаної з надмірністю податкового тягаря, що є однією з причин фінансової нестабільності підприємств, зменшення сукупного попиту і частини податкових надходжень до бюджету й економічної кризи [1]. Зокрема, М. І. Мельник зауважує, що, оцінюючи стан податкових відносин в Україні, більшість учених, експертів і політиків сходяться на тому, що основними вадами податкової системи є її надмірна фіскальна спрямованість та нерівномірний розподіл податкового навантаження, спричинений масштабними ухиленнями від сплати податків. Система оподаткування в Україні розвивається поступово, а зміни, які відбувалися за роки незалежності, були позитивними: кількість податків було зменшено, податкові ставки знижено, зменшилась також кількість звільнень від оподаткування, водночас розширилась база оподаткування та значно поліпшилося надходження податків. І все ж таки система оподаткування має значні недоліки, основними з яких є нестабільна та неузгоджена законодавча база. Це позбавило підприємства можливостей не лише перспективного планування своєї діяльності, а й оперативного, що серйозно гальмує розвиток економіки. Окремою проблемою є податкові пільги [1].

Аналіз сучасної наукової літератури та норм чинного законодавства України дає змогу констатувати, що об'єктивними передумовами вдосконалення адміністративно-правового механізму забезпечення прав суб'єктів підприємницької діяльності у сфері оподаткування є такі: 1) низький рівень довіри підприємців органам податкової служби; тотальна недовіра суб'єктів підприємницької діяльності органам Державної податкової служби свідчить про те, що перші сумніваються у правоті та прозорості дій других, вбачають у них загрозу для свого благополуччя і не впевнені, що зможуть належним чином захистити (відстояти) свої права і законні інтереси перед державно-владним суб'єктом; 2) високий рівень корупції в органах Державної податкової служби; 3) недосконалий механізм правового регулювання надання податкових консультацій органами Державної податкової служби; 4) низький рівень якості та ефективності функціонування адміністративно-правового ме-

ханізму забезпечення прав і законних інтересів суб'єктів підприємницької діяльності як платників податків; 5) низький рівень прозорості діяльності податкових органів; 6) недосконалий механізм спрощення процедури адміністрування податків.

Виходячи з викладеного вище, можна з упевненістю констатувати той факт, що першочерговим кроком на шляху вдосконалення адміністративно-правового механізму забезпечення прав суб'єктів підприємницької діяльності у сфері оподаткування має бути покращення відповідного адміністративного законодавства. Не викликає сумнівів те, що чинне законодавство, яке регулює відносини у сфері оподаткування, потребує подальшого вдосконалення, при цьому особлива увага має бути приділена тим правовим положенням, що гарантують захищеність прав і законних інтересів суб'єктів підприємницької діяльності як платників податків від протиправних дій (бездіяльності) з боку органів і посадових осіб Державної податкової служби.

Необхідно зауважити, що проблематика вдосконалення законодавства не є новою для України, вона супроводжує нашу державу з того самого моменту, як вона отримала свою незалежність. Утім, незважаючи на надзвичайну важливість та гостроту, повноцінного вирішення ця проблема до сьогодні так і не знайшла. Звісно, з ухваленням Податкового кодексу України від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI було зроблено чимало важливих кроків на шляху вдосконалення організаційно-правового підґрунтя сфери оподаткування, однак на практиці, як свідчать дані соціологічних досліджень, більшість підприємців не помітили суттєвої зміни ситуації в податковій сфері на краще. Це пояснюється, на нашу думку, перш за все тим, що чинне податкове законодавство в цілому за своєю концепцією хоча і є досить непоганим, проте має низку прогалин і недоліків, які, як ми зазначали вище, дозволяють правозастосовним органам тиснути на суб'єктів підприємницької діяльності.

Здійснений нами аналіз норм чинного законодавства показав, що основними напрямками вдосконалення національного адміністративного законодавства, яке регламентує забезпечення прав суб'єктів підприємницької діяльності у сфері оподаткування, є такі: 1) удосконалення законодавчого закріплення повноважень (прав та обов'язків) Державної податкової служби (доведено, що абсолютно необхідною є чітка законодавча визначеність конкретних обов'язків органів та посадових осіб податкової служби, оскільки відсутність

такої конкретики досить часто дозволяє їм ухилитися від належного виконання своїх функціональних обов'язків, прикриваючись відмовкою: «закон нас не зобов'язує цього робити»); 2) удосконалення законодавчого регламентування інституту податкової консультації (запропоновано закріпити на законодавчому рівні, що якщо платник податків діяв у чіткій відповідності до наданої йому податкової консультації, то він звільняється як від відповідальності, так і від виконання будь-яких податкових зобов'язань, що були ним не виконані чи виконані неналежним чином (недовиконані)); 3) удосконалення процедури подання податкової декларації; 4) упорядкування допуску контролюючих органів до перевірок, особливо коли законом на певний період часу встановлюються спеціальні умови для ведення бізнесу, наприклад, запровадження мораторію на податкові перевірки.

Наступним не менш важливим питанням, якому необхідно приділити увагу в межах зазначеної проблематики, є підвищення рівня й ефективності забезпечення прав суб'єктів підприємницької діяльності у сфері оподаткування. З метою вдосконалення цього питання, на нашу думку, необхідно: по-перше, закріпити в Кодексі адміністративного судочинства України визначення поняття «акт індивідуальної дії»; по-друге, в Податковому кодексі прямо передбачити, що індивідуальна податкова консультація оскаржується в суді як акт індивідуальної дії; по-третє, на законодавчому рівні закріпити право підприємця оскаржувати податкові консультації не лише в судовому, а й в адміністративному порядку, тобто до вищого контролюючого органу; по-четверте, закріпити норму, яка заборонятиме контролюючим органам вимагати від підприємця належного виконання своїх податкових зобов'язань, якщо він доведе, що подав платіжний документ до фінансової установи у встановлені строки і що на його рахунку (рахунках) було достатньо коштів для сплати податків і зборів; по-п'яте, передбачити у законодавстві обставини, які пом'якшують чи обтяжують відповідальність платника податків, та відмовитися від усіченої конструкції складу податкового правопорушення, наявність якої впливає з його офіційного визначення, а саме: податковими правопорушеннями є протиправні діяння (дія чи бездіяльність) платників податків, податкових агентів та/або їх посадових осіб, а також посадових осіб контролюючих органів, що призвели до невиконання або неналежного виконання вимог, установлених кодексом та іншим законодавством,

контроль за дотриманням якого покладено на контролюючі органи.

Окрему та особливу увагу в контексті вказаної проблеми необхідно звернути на питання покращення організаційної структури Державної податкової служби. До речі, О. П. Буряк і Р. С. Филипів указують, що організаційна структура податкових органів є одним з основних засобів створення ефективних технологій адміністрування податків, її реалізація повинна забезпечувати виконання цими органами влади поставлених перед ними завдань і досягнення визначених цілей [2; 3]. А, наприклад, О. Б. Моргулець розуміє організаційну структуру управління як упорядковану сукупність взаємопов'язаних елементів, що перебувають між собою у стійких взаємовідносинах, які забезпечують їх функціонування і розвиток як єдиного цілого. Науковець зазначає, що елементами структури можуть бути як окремі працівники та служби, так і окремі ланки апарату управління, а взаємозв'язки між ними підтримуються через горизонтальні та вертикальні зв'язки, які мають лінійний і функціональний характер. У межах структури управління здійснюється управлінський процес (рух інформації та ухвалення управлінських рішень), між учасниками якого розподіляються завдання і функції управління, а й відповідно – права і відповідальність за їх виконання [4]. Таким чином, організаційна структура Державної податкової служби України – це сукупність її структурних, розташованих за певними принципами елементів (підрозділів, структурних одиниць), а також їх взаємозв'язків, що обумовлюють місце та роль кожного із цих елементів в ієрархії системи ДПС України [5].

На нашу думку, з метою вдосконалення організаційної структури Державної податкової служби доцільно запропонувати: по-перше, детальніше переглянути обов'язки різних функціональних ланок системи ДПС України, особливо її центрального апарату, який хоча останнім часом і скоротили, проте залишається доволі-таки розгалуженим; по-друге, більш активно запроваджувати елементи матричної організаційної структури, зберігаючи при цьому, безумовно, пріоритет функціональної моделі; по-третє, більш активно розвивати концепцію запровадження спеціалізованих офісів ДПС України по роботі з окремими категоріями платників податків; по-четверте, підвищити якість роботи Центрів обслуговування платників податків, зокрема за рахунок збільшення кількості працівників, зайнятих консультативно-роз'яснювальною роботою; по-п'яте, переглянути коло функціональних

обов'язків усіх структурних ланок контролюючих органів на предмет їх перенавантаження.

Не можна також не звернути увагу на необхідність покращення взаємодії ДПС України з іншими органами державної влади та громадськістю з питань забезпечення прав суб'єктів підприємницької діяльності у сфері оподаткування. У сучасних умовах суспільно-політичного розвитку взаємодія між державою та громадськістю є запорукою надійного забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян, а також установа тисних партнерських відносин між останніми (тобто громадянами) та державними інституціями. Зрозуміло, що це повною мірою стосується і діяльності ДПС України, адже, з одного боку, вона виступає структурною ланкою апарату держави і не може функціонувати ізольовано від його інших складових елементів, а з іншого, – відповідно до існуючої сьогодні концепції розвитку цього органу виконавчої влади він позиціонується як сервісний (тобто першочерговою для нього є функція надання відповідних послуг), а отже, саме взаємодія, а не примус має виступати основною формою його взаємовідносин із платниками податків.

Із метою вдосконалення взаємодії органів Державної податкової служби з іншими державними органами та громадськістю з питань забезпечення прав суб'єктів підприємницької діяльності у сфері оподаткування було окреслено такі напрямки її покращення:

а) підвищення ролі законодавчого регулювання в питанні налагодження та реалізації взаємодії органів Державної податкової служби України з іншими органами влади й органами місцевого самоврядування;

б) посилення системності та систематичності взаємодії органів ДПС України з іншими органами влади, адже сьогодні реалізація зазначеної взаємодії в роботі контролюючих органів, як, власне кажучи, і в роботі абсолютної більшості інших ланок апарату держави, має фрагментарний характер, а наявна сьогодні

дні державно-владна взаємодія не має комплексного та послідовного характеру;

в) упровадження у взаємодію елементів координації, оскільки застосування координаційних заходів у контексті взаємодії органів ДПС України з іншими органами влади дозволить більш грамотно організувати цю взаємодію та ефективніше управляти процесом її реалізації;

г) більш широке впровадження у процес взаємодії інформаційних та комп'ютерних технологій, що має суттєво підвищити оперативність взаємодії;

г) приділення більшій увазі поглибленню соціального партнерства, яке виступає вищою формою соціальної взаємодії.

Слід також зауважити, що глибока та конструктивна взаємодія органів ДПС України з іншими органами державної влади і громадськістю, без сумніву, є важливою запорукою високої якості й ефективності забезпечення прав суб'єктів підприємницької діяльності. Усвідомлюючи це, органи влади з питань реалізації державної податкової політики останніми роками активно намагаються встановити тісні партнерські, тобто такі, що ґрунтуються на взаємній довірі й повазі, відносини з бізнесом. Однак поки що хоча певні позитивні зрушення у цьому напрямку і є, в цілому стан взаємодії контролюючих органів із суб'єктами підприємницької діяльності є далеким від ідеального і вимагає подальшого вдосконалення.

### Висновок

Запропоновані нами шляхи вдосконалення адміністративно-правового механізму забезпечення прав суб'єктів підприємницької діяльності у сфері оподаткування не претендують на повноту і вичерпність. Однак ми переконані, що їх запровадження у практичну діяльність дозволить суттєво підвищити якість, ефективність і результативність забезпечення прав суб'єктів підприємницької діяльності взагалі та у сфері оподаткування зокрема.

### Список бібліографічних посилань

1. Мельник Н. І. Шляхи удосконалення податкової системи // Наукові конференції : сайт. URL: <http://intkonf.org/melnik-n-i-shlyahi-udoskonalennya-podatkovoyi-sistemi-ukrayini> (дата звернення: 21.05.2020).
2. Податковий менеджмент : підручник / уклад.: Б. П. Ярема, В. П. Маринець, Н. В. Савчук та ін. Львів : «Магнолія 2006», 2013. 352 с.
3. Податкові перевірки всупереч мораторію: як захиститися? // Юридична Газета online : сайт. 16.07.2015. URL: <http://jur-gazeta.com/golovna/podatkovyi-perevirki-vsUPERECH-moratoriyu-yak-zahistitsya.html> (дата звернення: 21.05.2020).
4. Моргулець О. Б. Менеджмент у сфері послуг : навч. посіб. Київ : Центр учб. літ., 2012. 384 с.
5. Чорна А. М. Поняття організаційної структури Державної фіскальної служби. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)*. 2016. № 1. С. 198–201.

Надійшла до редколегії 27.05.2020

**ЧЕРНАЯ А. Н. ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНИЗМА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВ СУБЪЕКТОВ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СФЕРЕ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ**

На основе анализа научных взглядов ученых и норм действующего законодательства Украины определены наиболее важные пути совершенствования административно-правового механизма обеспечения прав субъектов предпринимательской деятельности в сфере налогообложения. Отмечено, что предложенные в статье пути совершенствования соответствующего административно-правового механизма не претендуют на полноту, однако их внедрение в практическую деятельность позволит существенно повысить качество, эффективность и результативность обеспечения прав субъектов предпринимательской деятельности в целом и в сфере налогообложения в частности.

**Ключевые слова:** совершенствование, административно-правовой механизм, обеспечение прав, субъект, предпринимательская деятельность, сфера налогообложения.

**CHORNA A. M. WAYS TO IMPROVE ADMINISTRATIVE AND LEGAL MECHANISM FOR ENSURING THE RIGHTS OF BUSINESS ENTITIES IN THE FIELD OF TAXATION**

The author of the article, based on the analysis of scientific views of scholars and current legislation of Ukraine, elaborates the ways to improve administrative and legal mechanism for ensuring the rights of business entities in the field of taxation. It is substantiated that the objective prerequisites for improving administrative and legal mechanism for ensuring the rights of business entities in the field of taxation are: 1) low level of trust of entrepreneurs in the tax service; 2) high level of corruption in the agencies of the State Tax Service; 3) imperfect mechanism of legal regulation of tax advice; 4) low level of quality and efficiency of functioning of administrative and legal mechanism of ensuring the rights and lawful interests of business entities as taxpayers, etc. It was stated that the first step towards improving administrative and legal mechanism for ensuring the rights of business entities in the field of taxation should be the improvement of the relevant administrative legislation. The expediency of improving the organizational structure of the State Tax Service is substantiated. Emphasis was placed on the need to improve the interaction of the State Tax Service with other public authorities and the public on ensuring the rights of business entities in the field of taxation. It is noted that the deep and constructive interaction of the State Tax Service of Ukraine with other public authorities and the public is undoubtedly an important guarantee of high quality and efficiency for ensuring the rights of business entities.

**Key words:** improvement, administrative and legal mechanism, provision of rights, subject, business activity, sphere of taxation.



## ПРОТИДІЯ ЗЛОЧИННОСТІ ТА БОРОТЬБА З КОРУПЦІЄЮ


УДК 364.63-027.553-053.9:[342.92+343.85](477)

DOI: <https://doi.org/10.32631/pb.2020.2.11>

### ОКСАНА ОЛЕКСАНДРІВНА ВОЛОДІНА,

кандидат юридичних наук, доцент,

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого (м. Харків);


 <https://orcid.org/0000-0003-3211-0303>,

e-mail: volodina5@gmail.com;

### ТЕТЯНА МИКОЛАЇВНА МАЛИНОВСЬКА,

кандидат юридичних наук, доцент,

Харківський національний університет внутрішніх справ;

 <https://orcid.org/0000-0002-7713-7617>,

e-mail: malttn496@gmail.com

## ПРОФІЛАКТИКА ВЧИНЕННЯ ДОМАШНЬОГО НАСИЛЬСТВА ЩОДО ОСІБ ПОХИЛОГО ВІКУ

Розглянуто загальні положення щодо здійснення домашнього насильства. Проаналізовано форми насильства щодо осіб похилого віку. Акцентовано увагу на профілактиці та запобіганні домашньому насильству, здійснюваними як органами Національної поліції, так і територіальними центрами соціального обслуговування. Наведено загальні статистичні дані про осіб, постраждалих від домашнього насильства. Запропоновано створити інформаційну базу (облік статистичних даних) потерпілих осіб.

**Ключові слова:** домашнє насильство, особа похилого віку, здоров'я та життя особи, профілактика.

*Оригінальна стаття*

### Постановка проблеми

Останніми роками в Україні приділяється значна увага проблемам запобігання та протидії домашньому насильству, яке не лише призводить до втрати найдорожчого для людини – життя та здоров'я, а й завдає великої соціальної та моральної шкоди суспільству.

Люди похилого віку, особливо самотні літні люди, пенсіонери й інваліди залишаються найменш захищеною верствою населення, що обумовлює необхідність виявлення причин та умов, які сприяють вчиненню цього протиправного діяння, а також ужиття відповідних заходів реагування щодо захисту прав особи, яка постраждала від домашнього насильства. Водночас аналіз випадків домашнього насильства стосовно осіб похилого віку є проблематичним у зв'язку з тим, що не існує об'єктивної та достовірної інформації про масштаби цього соціального явища, оскільки в більшості випадків воно залишається латентним.

Профілактика є ключовим елементом комплексу координаційних і стратегічних заходів, які здійснюються державою з метою припинення насилля щодо людей похилого віку, а система допомоги має бути спрощеною

та максимально доступною для потенційних жертв чи тих, хто вже постраждав від насилля.

### Стан дослідження проблеми

Окремі аспекти у сфері попередження домашнього насильства досліджувалися Н. Аніщук, В. Вітвицькою, Л. Завадською, Л. Кормич, Л. Крижною, Н. Лавриненко, І. Лавринчук, К. Левченко, Л. Леонтєвою, Л. Левицькою, О. Матвієнко, Т. Мельник та ін. Вивченню проблем, пов'язаних з особливостями осіб похилого віку, приділяли увагу фахівці з різних галузей науки, зокрема А. Капська, Л. Москвичева, П. Павленок, О. Холостова, Н. Шахматова та ін., однак, попри широке коло наукових досліджень у сфері захисту прав людини від насильницьких злочинів, питання профілактики та захисту осіб похилого віку від домашнього насильства залишаються малодослідженими й потребують теоретичного уточнення та обґрунтування.

### Мета та завдання дослідження

Метою статті є встановлення причин виникнення домашнього насильства стосовно людей похилого віку. Завданням дослідження

є визначення проблемних питань та умов, що сприяють вчиненню домашнього насильства.

**Наукова новизна дослідження** полягає в обґрунтуванні проблеми домашнього насильства стосовно осіб похилого віку, уточненні форм і видів домашнього насильства стосовно осіб цієї категорії, вдосконаленні заходів щодо захисту прав та інтересів осіб похилого віку.

### Виклад основного матеріалу

Насильство залишається однією з розповсюджених форм порушення прав людини. Причини його існування пов'язуються з економічною ситуацією, суспільними нормами та ставленням до нього. Від домашнього насильства можуть потерпати всі члени родини, проте найчастіше воно торкається слабких, нездатних до самозахисту та залежних членів сім'ї: дітей, людей похилого віку, осіб з обмеженими фізичними чи психічними можливостями [1, с. 4].

Дотепер потерпілі часто не бажають давати розголос цим фактам, піддаються вмовлянням членів сім'ї та замовчують події вчиненого щодо них злочину. Однак це лише підвищує ризик того, що вони знову стануть жертвами насильства. Укорінення домашнього насильства також обумовлено і вихованням, особистим досвідом та особливостями світосприйняття конкретної особи. Не останнє значення в цьому процесі мають погляди суспільства на ті чи інші стандарти поведінки, менталітет і рівень правосвідомості суспільства [2, с. 14].

Необхідність ефективного забезпечення протидії та запобігання домашньому насильству зумовлюється тим, що сьогодні випадки вчинення цього протиправного діяння набувають в Україні дедалі більшого та ширшого масштабу.

За даними Міністерства соціальної політики України, протягом 2019 р. зафіксовано понад 130 тис. звернень громадян із приводу домашнього насильства, що на 15 % більше порівняно з аналогічним періодом минулого року, з них 88 % – від жінок, 10 % – від чоловіків. Від дітей надійшло 1055 звернень [3]. На жаль, окремої статистики щодо осіб похилого віку, які постраждали від домашнього насильства, в Україні не ведеться, у статистичних звітах зазначається лише загальна кількість учинених злочинів щодо осіб похилого віку (пенсіонерів). При цьому за чинним законодавством України пенсіонерами також вважають осіб, які пенсійного віку не досягли (чоловіки – 60 років, жінки – 55 років), але мають

право на різні державні пенсії (наприклад, військовослужбовці). Крім того, статистичні відомості про конкретних жертв домашнього насильства та винних у його вчиненні не лише мають велике значення для інформування відповідальних структур і громадян про серйозність цієї проблеми, а й можуть заохочувати потерпілих чи свідків повідомляти про випадки насильства.

Відповідно до класифікації Всесвітньої організації охорони здоров'я до людей похилого віку належить населення віком від 60 до 74 років, до старого – від 75 до 89, до довгожителів – 90 років і старше [4, с. 159]. Законом України «Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні» громадянами похилого віку визнаються особи, які досягли пенсійного віку, встановленого ст. 26 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», а також особи, яким до досягнення зазначеного пенсійного віку залишилося не більше як півтора року<sup>1</sup>.

Наразі не існує одностайної думки ні серед учених, ні серед експертів і практиків про причини домашнього насильства. Швидше за все, це явище пов'язується зі складним комплексом психологічних, соціальних, моральних та економічних чинників. Але необхідно визнати, що які б фактори та проблеми не сприяли вчиненню домашнього насильства, всі вони є негативними та порушують права й інтереси особи похилого віку.

Згідно з даними Всесвітньої організації охорони здоров'я насильство стосовно осіб похилого віку – це здійснення яких-небудь одноразових або таких, що повторюються, актів або відсутність належних дій у межах якої-небудь сім'ї, де передбачається наявність довірчих стосунків, і це завдає шкоди літній людині або викликає у неї стрес. Такий тип насильства є порушенням прав людини й охоплює фізичне, сексуальне, психологічне, емоційне, фінансове і матеріальне жорстоке поводження, залишення без догляду, зневажливе ставлення, а також приниження гідності й неповагу [5].

Закон України «Про запобігання та протидію домашньому насильству» визначає

<sup>1</sup> Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні : Закон України від 16.12.1993 № 3721-XII // База даних (БД) «Законодавство України» / Верховна Рада (ВР) України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3721-12> (дата звернення: 17.06.2020).

домашнє насильство як діяння (дії або бездіяльність) у вигляді фізичного, сексуального, психологічного або економічного насильства, що вчиняються в сім'ї чи в межах місця проживання між родичами, або між колишнім чи теперішнім подружжям, або між іншими особами, які спільно проживають (проживали) однією сім'єю, але не перебувають (не перебували) у родинних відносинах чи у шлюбі між собою, незалежно від того, чи проживає (проживала) особа, яка вчинила домашнє насильство, у тому самому місці, що й постраждала особа, а також погрози вчиненням таких дій. За спрямованістю дій закон виділяє такі форми насильства: фізичне, психологічне, економічне та сексуальне<sup>1</sup>.

У науковій літературі перелік форм домашнього насильства щодо осіб похилого віку дещо розширено: крім чотирьох згаданих категорій (фізичного, психологічного, економічного та сексуального), виділяють ще медичне насильство, нехтування та пасивну зневагу. Відповідно до класифікації, запропонованої О.Холостовою, до осіб похилого віку можуть застосовувати такі види насильства: фізичне насильство – заподіяння фізичного болю, пошкоджень або навіть убивство, насильницьке примушування до чого-небудь, а також запровадження стосовно особи похилого віку різних заборон та обмежень її прав і свободи; сексуальне насильство – будь-який вид домагання, що виражається як у формі нав'язаних сексуальних торкань, сексуального приниження, так і зґвалтування; медичне насильство – недбалість під час видачі ліків, несвоечасність їх видачі, навмисне передозування препарату або, навпаки, відмова хворому в отриманні необхідних ліків; нехтування – безвідповідальність і невиконання опікуном своїх обов'язків стосовно особи похилого віку, наслідком чого стають різні ушкодження і порушення її прав; пасивне зневажання особи похилого віку – ізоляція, залишення постраждалих на самоті або ігнорування їх існування; активне нехтування особами похилого віку може проявлятися у тому, що людину навмисно позбавляють речей, життєво необхідних для нормального існування (їжі, медикаментів, купання, спілкування тощо), або коли фізично залежну людину не забезпечують належною мірою відповідними доглядом і турботою; психологічне (емоційне)

насильство – заподіяння людині душевних страждань, лайка й образи, погрози, а також формування і розвиток у неї почуття страху; економічне насильство виражається у формі привласнення іншими членами сім'ї власності або коштів особи похилого віку без її згоди, незаконного або здійснюваного всупереч бажанням цієї особи використання її заощаджень [6, с. 17].

Велике значення для протидії та запобігання домашньому насильству має профілактична діяльність, яка, перш за все, повинна бути спрямована на попередження аморальної та протиправної поведінки й виявлення будь-якого негативного впливу на життя та здоров'я людей похилого віку, а також запобігання такому явищу.

Закон України «Про запобігання та протидію домашньому насильству» визначає органи та установи, на які покладається обов'язок ужиття заходів щодо запобігання та протидії домашньому насильству. Серед них важливе місце посідають підрозділи Національної поліції.

Законом визначено повноваження органів Національної поліції щодо попередження, виявлення та припинення фактів учинення домашнього насильства, а також притягнення кривдників до відповідальності. Цей нормативний акт також передбачає, що особа, винна у вчиненні зазначеного правопорушення, може бути притягнута до адміністративної, кримінальної та цивільно-правової відповідальності. Закон передбачає спеціальні заходи із запобігання домашньому насильству, які уповноважені підрозділи органів Національної поліції можуть застосовувати у межах, у спосіб та у випадках, передбачених законодавством<sup>2</sup>.

Між тим, необхідно зазначити, що особи похилого віку не завжди мають змогу самостійно звернутися за допомогою до органів Національної поліції чи не повідомляють про насильство з різних причин: це і суспільні та/або релігійні норми, і побоювання помсти з боку кривдника або інших членів родини, економічна та психологічна залежність від кривдника тощо. Наслідком цього є недостатня поінформованість органів, які надають допомогу у випадках вчинення домашнього насильства. Багато жертв також побоюється психологічних або економічних репресій – повторення побоїв, втрати доходів тощо. Крім того, насильство не обмежується поодинокими випадками – дії кривдника дуже швидко набувають системного характеру [7, с. 10],

<sup>1</sup> Про запобігання та протидію домашньому насильству : Закон України від 07.12.2017 № 2229-VIII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-19> (дата звернення: 17.06.2020).

<sup>2</sup> Там само.

а замовчування потерпілими вчинення щодо них домашнього насильства призводить до того, що довести винуватість кривдників і притягти їх до відповідальності, встановленої законом, потім уже проблематично або майже неможливо.

Ураховуючи, що жорстоке поводження з особами похилого віку лишається «непоміченим», не отримує розголосу, важливу роль у сфері профілактики також відіграють територіальні центри соціального обслуговування, які відвідують на дому інвалідів, хворих і самотніх осіб похилого віку, надають їм соціальні послуги й тим самим забезпечують процес їх підтримки в суспільстві. Ці спеціальні державні установи здійснюють надання соціально-побутових, психологічних, соціально-медичних, соціально-економічних і юридичних послуг з професійної реабілітації осіб з обмеженими фізичними можливостями, інформаційних та інших соціальних послуг.

Особливо актуальним це питання стає стосовно осіб похилого віку, які мешкають у сільській місцевості. Більшість сільських жителів України має обмежений доступ до таких соціальних послуг, як юридичні послуги, охорона здоров'я, соціальне забезпечення, психіатрична допомога тощо.

Територіальні центри соціального обслуговування, як правило, розташовані в містах і райцентрах. Багато сільських жителів взагалі не отримують жодної соціальної допомоги через брак професійно підготовлених кадрів, бездоріжжя та відсутність транспортних засобів. Часто соціальною роботою займаються люди недостатньо кваліфіковані чи погано підготовлені для роботи з особами похилого віку. Послуги соціальних педагогів, спеціалістів із соціальної роботи, психологів, психіатрів та юристів для сільських жителів є недосяжними.

Для підвищення ефективності соціальної роботи у вирішенні проблем сімейного неблагополуччя в цілому і насильства зокрема необхідно запровадити на постійній основі організацію курсів і тренінгів з удосконалення знань і навичок соціальних працівників з обов'язковим залученням висококваліфікова-

них місцевих міжнародних фахівців: юристів, психологів, педагогів, медиків та інших практиків.

### **Висновки**

Сьогодні насильство стосовно людей похилого віку й інвалідів, особливо тих, хто не може самостійно себе обслуговувати, є досить поширеним явищем. Заходи щодо його профілактики повинні спрямовуватися на попередження випадків різних видів насильства і зменшення негативних факторів та обставин, через які може ставатися таке насильство.

Для попередження насильства, що вчиняється стосовно осіб похилого віку, пропонується створити інформаційну базу (облік статистичних даних) про потерпілих осіб. Основною функцією запровадження інформаційної бази стане забезпечення безперешкодного доступу працівників органів Національної поліції, територіальних центрів соціального обслуговування та медичних установ до відомостей про потерпілих осіб. Запити та звіти нададуть можливість швидко й ефективно оновлювати дані та вести диференційований статистичний облік осіб, які постраждали від домашнього насильства.

Через те, що вікова категорія визначення поняття «особа похилого віку» варіюється від 55 до 74 років, наслідком чого є можливість неточних оцінок розповсюдженості домашнього насильства, виникають певні труднощі з ефективним оцінюванням реальної кількості правопорушень, скоєних стосовно осіб похилого віку.

Дослідження не вичерпує всіх проблемних питань, пов'язаних із захистом прав та інтересів осіб похилого віку. Перспектива подальшого вивчення профілактичних заходів передбачає, що система профілактики домашнього насильства стосовно осіб похилого віку вимагає вирішення комплексу завдань психологічного, правового та соціального характеру, спрямованих на розвиток практичних заходів щодо запобігання домашньому насильству та реабілітації постраждалих осіб цієї категорії.

### **Список бібліографічних посилань**

1. Запобігання насильству в сім'ї у діяльності фахівців соціальної сфери : навч.-метод. посіб. / В. М. Бондаровська, Я. І. Бордіян, Л. В. Булах та ін. ; за заг. ред. В. М. Бондаровської, Т. В. Журавель, Ю. В. Пилипас. Київ : КАЛИТА, 2014. 282 с.
2. Маник І. М. Окремі питання соціальної обумовленості встановлення кримінальної відповідальності за домашнє насильство (ст. 126<sup>1</sup> КК України) // Кримінальне право в умовах глобалізації суспільних процесів: традиції та новації : матеріали міжнар. наук.-практ. круглого столу (м. Харків, 15 трав. 2020 р.) / Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого, Наук.-дослід. ін-т вивчення проблем злочинності ім. акад. В. В. Сташиса, Харків. нац. ун-т внутр. справ та ін. Харків : Право, 2020. С. 597–599.

3. Кожна 5 жінка в Україні стикається з тією чи іншою формою насильства, – Юлія Соколовська // Міністерство соціальної політики України : офіц. сайт. 20.02.2020. URL: <https://www.msp.gov.ua/news/18311.html> (дата звернення: 17.06.2020).
4. Моргай Л. А. Особливості роботи соціального працівника з людьми похилого віку. *Збірник наукових праць Уманського державного педагогічного університету імені Павла Тичини*. 2018. Вип. 2. С. 157–165.
5. Плохое обращение с пожилыми людьми // Всемирная организация здравоохранения : сайт. 15.06.2020. URL: <https://www.who.int/ru/news-room/fact-sheets/detail/elder-abuse> (дата звернення: 17.06.2020).
6. Холостова Е. И. Социальная геронтология : учеб.-метод. пособие. М. : Просвещение, 2009. 106 с.
7. Шаповалова О. Моніторинг національної судової практики розгляду судами кримінальних, цивільних справ і справ про адміністративні порушення, пов'язаних із вчиненням насильства в сім'ї. Київ, 2014. 77 с.

Надійшла до редколегії 23.06.2020

### **ВОЛОДИНА О. А., МАЛИНОВСКАЯ Т. Н. ПРОФИЛАКТИКА СОВЕРШЕНИЯ ДОМАШНЕГО НАСИЛИЯ В ОТНОШЕНИИ ПОЖИЛЫХ ЛЮДЕЙ**

Рассмотрены общие положения относительно осуществления домашнего насилия. Проанализированы формы насилия в отношении пожилых людей. Акцентируется внимание на профилактике и предотвращении домашнего насилия как органами Национальной полиции, так и территориальными центрами социального обслуживания. Приведены общие статистические данные о лицах, пострадавших от домашнего насилия. Предложено создать информационную базу (учет статистических данных) пострадавших лиц.

**Ключевые слова:** домашнее насилие, человек преклонного возраста, здоровье и жизнь человека, профилактика.

### **VOLODINA O. O., MALYNOVSKA T. M. PREVENTION OF DOMESTIC VIOLENCE AGAINST THE ELDERLY**

Domestic violence is one of the most common forms of human rights violations. Illegal actions against a family member are in most cases accompanied by acts of aggression, humiliation and abuse. Such actions by the abuser lead to a negative physical, mental and social health of the victim or several members of the family. As a rule, women, children and the elderly suffer the most from domestic violence.

The state is the main actor in combating violence, and public authorities should help to create the environment of non-violence by taking the necessary measures and creating the system of protection of victims, punishment of perpetrators and prevention of violence.

Despite the existing regulatory provision in the field of combating and protecting the rights and interests of victims of domestic violence, as well as a wide range of scientific papers focused on various aspects in this area, the problem of domestic violence remains relevant and needs theoretical clarification and justification.

The purpose of the article is to determine the causes of the origin of domestic violence against the elderly, to analyze the forms for the commission of violence against persons of this category, to focus on the wide scale of this issue, preventive measures and the need to create an information base (statistics) of victims. The introduction of an information database (statistics accounting) of victims suffered from domestic violence will ensure unimpeded access for employees of the National Police, territorial centers of social services and medical institutions to information about the victims. Inquiries and reports will make it possible to quickly and efficiently update the information and keep differentiated statistical records of such persons.


**Key words:** domestic violence, elderly person, health and life of a person, prevention.

УДК 351.741:[621.397.4+004]

DOI: <https://doi.org/10.32631/pb.2020.2.12>


**ВАДИМ АНАТОЛІЙОВИЧ КОРШЕНКО,**

кандидат юридичних наук,  
Харківський національний університет внутрішніх справ;

 <https://orcid.org/0000-0002-9824-7102>,  
e-mail: vkorshenko@gmail.com;


**ВОЛОДИМИР ВАЛЕНТИНОВИЧ ЧУМАК,**

доктор юридичних наук, доцент,  
Харківський національний університет внутрішніх справ;

 <https://orcid.org/0000-0002-6171-2250>,  
e-mail: v.v.chumak@ukr.net;


**МИКОЛА ВОЛОДИМИРОВИЧ МОРДВИНЦЕВ,**

кандидат технічних наук, доцент,  
Харківський національний університет внутрішніх справ;

 <https://orcid.org/0000-0002-7674-3164>,  
e-mail: lukoly@ukr.net;

**ДМИТРО ВАЛЕНТИНОВИЧ ПАШНЄВ,**

кандидат юридичних наук, доцент,  
Харківський національний університет внутрішніх справ;

 <https://orcid.org/0000-0001-8693-3802>,  
e-mail: dvpashnev@gmail.com

**СТАН СИСТЕМ БЕЗПЕКИ З ВИКОРИСТАННЯМ ТЕХНІЧНИХ ЗАСОБІВ  
ВІДЕОЗАПИСУ ТА ВІДЕОПОСТЕРЕЖЕННЯ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД,  
ПЕРСПЕКТИВИ ВПРОВАДЖЕННЯ В ДІЯЛЬНІСТЬ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ  
УКРАЇНИ**

Розглянуто стан систем відеозапису та відеоспостереження, які використовуються для забезпечення публічної безпеки у великих містах України. Проаналізовано системи і напрямки розвитку систем безпеки з використанням відеозапису та відеоспостереження в розвинених країнах світу. Запропоновано шляхи модернізації та подальшого розвитку систем безпеки в Україні.

**Ключові слова:** безпека, відеозапис, відеоспостереження, штучний інтелект.

*Оглядова стаття*

**Постановка проблеми**

У сучасних містах скрізь використовуються системи відеозапису та відеоспостереження, розташовані на вулицях, будівлях, у банках, в автомобілях, у під'їздах будинків тощо. Кількість відеокамер за останній рік значно зросла. Система відеоспостереження стала невід'ємною частиною протидії та запобігання правопорушенням. Це дієвий інструмент у руках правоохоронних органів, зокрема Національної поліції України (далі – НПУ України). Однак для перегляду відеоматеріалів, для здобуття доказів і пошуку правопорушників у ручному режимі необхідно дуже багато часу і потрібно задіювати велику кількість особового складу. Водночас у розвинених країнах для вирішення цієї проблеми впроваджують сис-

теми відеоспостереження і відеофіксації з використанням штучного інтелекту та нейронних мереж.

**Стан дослідження проблеми**

Теоретичні та практичні питання використання технічних засобів фото- і відеофіксації та відеоспостереження розглядалися у наукових працях із кримінального процесу і правоохоронної діяльності таких вітчизняних та зарубіжних учених, як В. В. Сенік, В. В. Сидор (проводили аналіз стану розвитку систем відеонагляду в діяльності Національної поліції України, В. П. Кононець (розглядає питання законного застосування технічних засобів фото-, кінозйомки та відеозапису в діяльності працівників Національної поліції), Д. І. Мусієнко

(розглядає проблеми сучасних систем відеоаналітики), С. В. Шушпанов (визначає практичні аспекти проведення відеозапису в процесі допиту), К. Н. Маслак (досліджував використання відеоспостереження за станом громадської безпеки як засіб забезпечення законності та громадського порядку) та ін. У працях науковців розглядаються юридичні й технологічні аспекти використання систем відеоспостереження та визначається роль аналітичного аналізу під час застосування систем відеоспостереження, але не достатньо приділено уваги перспективам удосконалення систем відеоспостереження та відеоаналітики в нашій країні з точки зору тенденцій розвитку таких систем у розвинених країнах світу.

### Мета і завдання дослідження

Метою дослідження є напрацювання напрямків розвитку та модернізації систем публічної безпеки в Україні з використанням відеоспостереження. Поставлену мету пропонується реалізувати через виконання таких завдань: визначення сучасного стану систем безпеки з використанням відеоспостереження, аналіз досвіду використання закордонних систем фото- й відеозапису і відеоспостереження.

### Виклад основного матеріалу

Сьогодні правоохоронні органи України для виконання різних завдань широко застосовують системи відеоспостереження, які належать силовим структурам, а також ті, що перебувають у приватній власності. Застосування відеоспостереження в діяльності поліції регламентується законами України, наказами та інструкціями Міністерства внутрішніх справ і НП України<sup>1</sup>. Відеоспостереження ведеться з

метою попередження, виявлення і фіксації правопорушень, а також для забезпечення громадського порядку, безпеки громадян, охорони власності та дотримання правил дорожнього руху.

Упровадження систем відеоспостереження – це вагомий чинник, який суттєво впливає на рівень злочинності в країні та створює безпечні умови життя громадян, значною мірою сприяє організації безпечного середовища, профілактиці правопорушень та їх розкриттю. Наявність і використання систем відеоспостереження сприяє позитивній динаміці розкриття злочинів і запобіганню правопорушенням за всіма напрямками. Протягом 2019 р. лише в м. Київ за допомогою відеокамер розкрито понад 3500 правопорушень. Використання системи відеоспостереження сприяло зниженню загального рівня злочинності в публічних місцях. Кількість злочинів, скоєних у публічних місцях, де встановлено камери відеоспостереження, зменшилася на понад 60 %. Сьогодні в Україні не створено єдиної системи відеоспостереження. У різних областях нашої держави і в різних структурних підрозділах НП України існують самостійні системи відеоспостереження, які поряд із сучасними використовують досить застарілі технології та обладнання.

Національна поліція України застосовує портативні відеореєстратори, системи відеоспостереження, встановлені на службових транспортних засобах, автомобільні системи, стаціонарні системи, а також засоби відеозапису на безпілотних літальних апаратах (БПЛА). Патрульна поліція України використовує нагрудні відеокамери (відеореєстратори), системи відеоспостереження, встановлені на службових транспортних засобах, і стаціонарні системи відеоспостереження. Основною метою використання відеореєстраторів є забезпечення об'єктивної оцінки дій патрульного під час виконання ним своїх обов'язків, ретельний збір доказів правопорушення, опитування свідків, потерпілих тощо. Відеофіксація обставин під час оформлення дорожньо-транспортної події

<sup>1</sup> Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII // База даних (БД) «Законодавство України» / Верховна Рада (ВР) України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19> (дата звернення: 10.05.2020); Про затвердження Інструкції із застосування органами та підрозділами поліції технічних приладів і технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, засобів фото- і кінозйомки, відеозапису : Наказ МВС України від 18.12.2018 № 1026 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0028-19> (дата звернення: 10.05.2020); Алгоритм першочергових дій оператора відділу служби 102, диспетчера, оперативних чергових ГУНП та територіальних підрозділів поліції, а також нарядів поліції у разі отримання повідомлення про правопорушення

(подію), яке щойно вчинене або триває : затв. дорученням Нац. поліції України від 26.03.2018 № 3530/01/25-2018; Про затвердження Інструкції з формування та ведення інформаційної підсистеми «Гарпун» інформаційно-телекомунікаційної системи «Інформаційний портал Національної поліції України» : Наказ МВС України від 13.06.2018 № 497 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0787-18> (дата звернення: 10.05.2020).

забезпечує об'єктивний розгляд проваджень уповноваженими органами шляхом створення додаткових належних доказів. Контроль роботи патрульного підвищує його відповідальність, попереджає випадки невинуватого застосування фізичної сили, спеціальних засобів і вогнепальної зброї працівниками патрульної поліції або загрози використання фізичної сили чи вогнепальної зброї проти патрульного.

Управління силами та засобами патрульної поліції здійснюється за допомогою системи централізованого управління нарядами патрульної служби «ЦУНАМІ». До складу цієї системи входить система стаціонарного відеоспостереження, яка забезпечує оперативний візуальний контроль за основними криміногенними місцями, вулицями, майданами, транспортними потоками й об'єктами, що охороняються. Інформація із систем відеоспостереження дозволяє старшому черговому відслідковувати оперативну обстановку та вносити корективи в роботу чергових інспекторів і може використовуватись для вказівок під час переслідування підозрюваних. Записані дані можуть бути використані як докази під час розслідування злочинів.

Сьогодні органи і підрозділи НП України мають можливість використовувати інформацію з більш ніж 24 тис. відеокамер, з яких майже 2,8 тис. це так звані розумні, наділені функціональними можливостями розпізнавання номерних знаків транспортних засобів та/або облич, що мають безліч інших аналітичних можливостей.

Під час виконання своїх обов'язків чергові патрульні застосовують системи відеоспостереження, встановлені на службових транспортних засобах. За допомогою таких систем функціонує інформаційна підсистема «Гарпун», призначена для обробки відомостей про транспортні засоби та номерні знаки транспортних засобів, що розшуковуються в межах кримінальних і виконавчих проваджень. Крім того, система відслідковує транспортні засоби та номерні знаки транспортних засобів, які розшуковуються у справах про адміністративні правопорушення, та для оперативно-розшукової діяльності [1]. Крім засобів відеоспостереження, розташованих на службових транспортних засобах, використовуються прилади, розміщені по зовнішньому периметру доріг і будівель, а також у приватному володінні.

Система «Гарпун» використовує спеціалізоване аналітичне програмне забезпечення, створене для розшуку викрадених транспортних засобів та номерних знаків, виявлення одночасного перебування номерних знаків на

різних транспортних засобах, фактів використання знищених номерних знаків, а також для автоматизованого інформування про такі факти чергових диспетчерів патрульної служби. «Гарпун» є підсистемою інформаційно-телекомунікаційної системи «Інформаційний портал Національної поліції України» і постійно наповнює її даними.

Найбільш сучасною системою відеоспостереження, із запроваджених в Україні, вважається UASC, що належить до Єдиного аналітичного сервісного центру Головного управління Національної поліції в Донецькій області [2]. В UASC уже використовують інтелектуальні відеокамери, які являють собою окремих апаратно-програмний комплекс. Вона може діяти самостійно або в межах внутрішньої підмережі з такими ж комплексами. Камера має самостійні аналітичні функції, які спираються на програмні датчики руху, функції інфрачервоного спостереження, вимірювання швидкості та інші детектори, які можуть подавати сигнал тривоги. Крім того, камера передає поточну інформацію до основного центру UASC, де проводиться більш глибокий аналітичний аналіз.

Однією з функцій UASC є розпізнавання та пошук номерів автомобілів, які перебувають у розшуку. Система проводить ідентифікацію автомобіля, на який встановлено державний номер, і виявляє відповідність його номера згідно з реєстрацією. Система має можливість не лише розпізнавати державні номери автомобілів, а й визначати тип і марку автомобіля та його колір. Використовуючи вказані ознаки, можна перевірити, чи перебуває автомобіль у розшуку та чи відповідає державний номер автомобіля, подивитись його реєстраційні документи, ідентифікувати осіб, які знаходяться на передньому сидінні. Система також виявляє скупчення людей, може фіксувати їх неадекватну поведінку, розпізнає заборонений або нетиповий рух автотранспорту, фіксує перетин забороненої зони або перетинання візуальної лінії, реагує на прохід людей у заданому напрямі, ідентифікує події в умовах дорожнього руху, виявляє щільність потоку, затори, масове скупчення автотранспорту, реагує на появу людей у зоні спостереження, може виявляти залишення або зникнення предметів.

У Харкові міська влада спільно з усіма силовими структурами розпочала створення єдиної системи відеоспостереження в межах масштабного проекту «Безпечне місто». Система повинна об'єднати кілька тисяч відеокамер на базі програмної платформи для системи відеоспостереження «Milestone». До створення системи долучають китайську компанію Huawei.



Позитивним досвідом у розробленні цього проєкту є уникнення традиційних проблем під час створення схожих систем. Зазвичай, у разі розвитку системи безпеки у великих містах нарощують кількість серверів, кожен з яких охоплює групу з кількох десятків або сотень відеокamer, створюються розподілені системи відеоспостереження. У результаті експлуатації таких систем виникають проблеми синхронізації та часті відмови, а їх обслуговування багато коштує. Для виключення таких проблем складові системи «Безпечне місто» будуть розгортатися на базі централізованих систем із використанням хмарної інфраструктури в дата-центрах.

Система «Безпечне місто» повинна відіграти позитивну роль у профілактиці і розслідуваннях ДТП, підтриманні правопорядку в громадських місцях та розвантаженні транспортних магістралей, стати потужним стримуючим фактором для зловмисників.

У структурі апарату НП України створено Управління організації діяльності підрозділів поліції на воді та повітряної підтримки (УПВП). Його запроваджено для організації, координації та контролю службової діяльності підрозділів поліції на воді та забезпечення повітряної підтримки підрозділів НП України<sup>1</sup>. Стрімкий розвиток безпілотних літальних апаратів (БпЛА) призвів до появи специфічних злочинів, пов'язаних із використанням цієї техніки, від вторгнення у приватне життя громадян до використання дронів, оснащених вибуховими пристроями та вогнепальною зброєю. Створення УПВП було викликано такими новими, нетрадиційними вимогами до безпеки громадян. Розвиток і використання нових сил і засобів такого типу повинні забезпечувати виконання завдань, покладених на НП України, зокрема протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, сприяння в ліквідації надзвичайних ситуацій, захисту державного кордону.

Підрозділи поліції застосовують БпЛА для:

- висотного спостереження під час проведення масових святкувань, політичних демонстрацій, спортивних заходів, а також під час припинення масових заворушень;
- висотного спостереження в разі загрози нападу на стратегічні об'єкти та об'єкти, які перебувають під охороною;
- виявлення злочинів та адміністративних правопорушень;

- організації відеодокументування;
- забезпечення зв'язку й управління наземними нарядами поліції;
- організації взаємодії підрозділів поліції з іншими силовими структурами;
- забезпечення та контролю безпеки дорожнього руху;
- проведення спостереження під час здійснення оперативних заходів, відстеження оперативної обстановки під час виконання службових завдань;
- пошуку підозрюваних, які намагаються сховатись;
- пошуку зниклих людей.

Ручна обробка потоків інформації з відеокamer залишилась у минулому. Людина не може впоратися з аналізом великої кількості відеоматеріалу. Той, хто першим зможе максимально використовувати можливості інтелектуальної відеоаналітики, інакше кажучи, штучного інтелекту, отримає конкурентні переваги та повною мірою зможе забезпечити безпеку громадянського суспільства. Із точки зору застосування і розвитку штучного інтелекту у сфері безпеки необхідно розробити стратегію розвитку систем безпеки в Україні. Самі силові структури не в змозі розробити, впровадити й експлуатувати такі системи, у них на це немає ні фінансових, ні інтелектуальних ресурсів.

Розглянемо деякі напрямки розвитку систем відеоспостереження у світі.

У Китаї з поліцією в напрямку застосування і розвитку штучного інтелекту у сфері безпеки співпрацює низка передових компаній зі світовим ім'ям, які займаються розробками в галузі штучного інтелекту. Однією з таких компаній є китайська компанія «Cloudwalk» з Гуанчжоу [3]. Завдяки технології розпізнавання обличчя від «Cloudwalk» правоохоронним органам Китаю за останні 4 роки вдалось затримати 10 тис. підозрюваних. Система накопичила понад 100 млрд зразків зображень обличчя для ідентифікації. Щодня проводиться понад 1 млрд порівнянь. «Cloudwalk» змогла досягти точності в розпізнаванні обличчя у натовпі 99,8% з 91 ракурсу. Вона ідентифікує загризованих і дуже щільно вдягнутих людей за частки секунди. Фірма IHS Markit прогнозує, що до кінця 2020 р. в Китаї буде встановлено 450 млн нових камер.

Завдяки розгортанню нової мережі масового спостереження в Ічжуані під назвою Sharp Eyes у разі виникнення нестандартної обстановки система автоматично надішле сигнал тривоги [4]. Обстановка буде відображена на великому екрані, і працівники поліції

<sup>1</sup> Про організаційно-штатні зміни в Національній поліції : Наказ Нац. поліції України від 21.07.2017 № 744.

негайно прибудуть на місце події. На території у 18 км<sup>2</sup> встановлено більше двох тисяч камер високої роздільної здатності, які мають можливість ідентифікувати державні знаки й типи автомобілів і розпізнавати обличчя людей. Нагрудні камери патрульних передають потік відеоінформації на центральний пункт управління для його миттєвого аналізу. Однак найбільш інноваційним є додаток, який може встановити на смартфон кожен бажаючий. Інформація зі смартфона може бути передана в центр управління. Також смартфон можна підключити до потоку інформації з відеокамер або з центрального пункту управління. Кількість крадіжок зі зломом і викрадень автомобілів, за словами влади міста, зменшилася порівняно з періодом до установки системи на 76 %. Кількість кримінальних справ скоротилася на 39 %. Система здатна розпізнавати поведінкові ознаки людей і прогнозувати можливі їх дії, заздалегідь підготувати патрульного до можливої реакції підозрюваного.

Для забезпечення безпеки кордону Євро-союз також запроваджує нові системи інтелектуального відеоконтролю [5]. Потік людей, що перетинають кордон ЄС, постійно зростає, отже, зростає і навантаження на митну службу. Щоб прискорити проходження через кордон сумлінних і законослухняних мандрівників, розробляється проєкт IBORDERCTRL. Система інтелектуального відеоконтролю покликана полегшити роботу прикордонників щодо виявлення нелегальних мігрантів, терористів, контрабандистів, наркокур'єрів тощо. Мандрівникові необхідно за допомогою онлайн-додатку відповісти на питання комп'ютерної програми, використовуючи веб-камеру. Система автоматично визначає етнічну належність, мову і стать мандрівника. Далі програма аналізує його мікроруку, щоб з'ясувати, чи бреше він. На мандрівників, які намагаються обдурити систему, чекає більш ретельний контроль. Решта пройде кордон за спрощеною програмою.

США посідає перше місце за кількістю відеокамер на душу населення, а також перше місце в розробленні передових технологій штучного інтелекту. Ці два фактори сприяли тому, що Сполучені Штати Америки мають найпотужнішу систему публічної безпеки в світі.

У США вогнепальна зброя перебуває у вільному доступі. У цій країні є дуже великим відсоток злочинів із використанням вогнепальної зброї. Тому в США застосовується система ShotSpotter [6]. Система має фіксувати постріли. У населених пунктах розміщено акустичні датчики та камери. За допомогою

штучного інтелекту й акустичних датчиків, розташованих на деякій відстані та пов'язаних між собою через мережу Інтернет, ShotSpotter визначає координати місця події. Крім того, за характером пострілу встановлюється тип вогнепальної зброї. Після фіксації пострілу система визначає місце події, яке відображається на інтерактивній мапі. Запускаються камери відеоспостереження, розташовані в місці, де були зафіксовані звуки пострілів. Проводиться зйомка з камер відеоспостереження, які переміщують напрям спостереження у бік місця стрільби. Інформація про події зберігається в електронному журналі для проведення розслідування.

Ізраїль і Росія також активно розвивають системи безпеки з використанням штучного інтелекту. Зокрема, у Москві встановлено понад 200 тис. камер відеоспостереження. У цих країнах велику увагу приділяють розробленню систем штучного інтелекту для виявлення потенційно небезпечних людей, які планують здійснити правопорушення, фіксуючи їх емоційний стан.

В Ізраїлі дослідження та виробництво систем «Cortica» спрямовано на пошук поведінкових аномалій у рухах людини, які сигналізують про те, що вона збирається вчинити злочин. Понад 20 років у Росії інтенсивно розробляється система віброкамер. Віброкамера реєструє мікроруку та частоту вібрацій, на підставі аналізу яких можна отримати інформацію про людину, що має намір вчинити злочин. Таким чином, система аналізує її психологічний стан.

Віброкамери встановлено в аеропортах Росії, Ізраїлю та Південної Кореї. Також їх встановлюють на стадіонах, у метрополітені та в інших місцях скупчення людей. У супермаркетах вони стежать за безпекою покупців та виявляють потенційних правопорушників.

З аналізу стану систем відеоспостереження для забезпечення безпеки в містах України випливає, що в нашій країні немає єдиного підходу до забезпечення публічної безпеки. Як наслідок, кожна область і кожне велике місто самостійно намагаються розробляти і впроваджувати власну систему безпеки. Досвід уже діючих систем не враховується. Більшість упроваджених систем не відповідають сучасному рівню і вимагають заміни або модернізації. Системи штучного інтелекту для виконання завдань правоохоронних органів (за винятком Донецької області) не використовуються. Відсутнє достатнє фінансування програм публічної безпеки. У Концепції розвитку сфери штучного інтелекту в Україні, винесеної на громадське

обговорення, відсутні положення щодо використання штучного інтелекту в системах публічної безпеки з використанням систем відеоспостереження.

Виходячи зі світового досвіду, основні тенденції розвитку систем безпеки з відеоспостереженням є такими:

1) масове впровадження штучного інтелекту в усі системи безпеки, біометричне розпізнавання осіб, пошук поведінкових аномалій у рухах людини, розвиток розумних систем керування дорожнім рухом, автоматичний пошук підозрюваних, автотранспорту в розшуку тощо;

2) сертифікація інтелектуальних систем відеоспостереження із заданими показниками точності розпізнавання, визначення координат об'єкта тощо;

3) запровадження нейронних мереж для забезпечення високих показників точності;

4) упровадження систем безпеки в усіх місцях масового скупчення людей і на транспорті.

### **Висновки**

Одним із пріоритетів подальшого розвитку НП України є створення єдиної системи відеоспостереження та відеоаналітики України, важливою умовою функціонування якої є переоснащення наявних та розгортання нових «розумних» систем відеоспостереження. Головним чинником існування і подальшого розвитку цієї системи є впровадження штучного інтелекту з використанням нейронних мереж.

Розбудовувати системи відеоспостереження в країні необхідно з урахуванням світових тенденцій їх розвитку, які спрямовано, насамперед, на попередження злочинів, а вже потім на їх фіксацію. Тому слід застосовувати системи штучного інтелекту, які виявлятимуть поведінкові аномалії людей, реєструватимуть мікроруки та на їх основі аналізуватимуть психологічний стан, що дасть можливість отримати інформацію про людину, яка має намір

вчинити злочин. Також системи штучного інтелекту повинні мати можливість проводити біометричне розпізнавання обличчя осіб, фіксувати появу та зникнення предметів, розпізнавати державні номери автомобілів, розпізнавати їх тип, марку й колір, фіксувати шлях їх пересування, на підставі аналізу цих чинників проводити розшук підозрюваних та автомобілів на території міста тощо.

Дуже важливою складовою є системи відеоспостереження, встановлені на БпЛА, які можуть використовуватись як для виконання специфічних завдань правоохоронних органів, так і в повсякденній діяльності НП України.

Для створення ефективної системи публічної безпеки є необхідною тісна взаємодія влади й ІТ-бізнесу. Повинні бути створені прозорі умови для обох сторін на довгостроковій основі.

Необхідно визначити вимоги до умов конкурсу на залучення компаній, що охоплюють економічну доцільність, ефективність функціонування, досвід розроблення і впровадження таких систем, можливість розширення систем, можливість гнучкої модернізації та інші вимоги. Необхідно створити прозорі механізми для залучення інвестицій і високотехнічних компаній до проектів.

У державі повинна бути створена програма розвитку публічної безпеки із використанням штучного інтелекту, де буде вказано терміни її виконання і джерела фінансування, а також кошти, які виділяються з бюджету і залучаються як інвестиції.

Для досягнення високого рівня безпеки необхідно розробити і впровадити стандарти безпеки. Компанії, які реалізують системи безпеки, повинні надавати показники точності системи, такі як імовірність розпізнавання людини з різних ракурсів, щільно вдягнутої, закриваної, імовірність розпізнавання державних знаків автомобіля, ймовірність розпізнавання осіб на передньому сидінні тощо.

### **Список бібліографічних посилань**

1. Застосування органами та підрозділами поліції технічних приладів і технічних засобів фото- і кінозйомки, відеозапису. Аналіз закордонного досвіду : метод. матеріали для працівників підрозділів поліції МВС України / В. А. Коршенко, М. В. Мордвинцев, Ю. В. Гнусов та ін. Харків : Харків. нац. ун-т внутр. справ, 2020. 44 с.
2. Пєфтєєв О. В. Єдиний аналітичний сервісний центр Головного управління Національної поліції в Донецькій області // Актуальні питання забезпечення публічної безпеки, порядку в сучасних умовах: поліція та суспільство – стратегії розвитку і взаємодії : тези доп. Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Маріуполь, 12 трав. 2018 р.) / МВС України, ДВНЗ «Приазовський державний технічний університет». Маріуполь, 2018. С. 345–351.
3. Deng I. This state-backed AI unicorn has helped Chinese police arrest 10,000 criminals // South China Morning Post : сайт. 28.03.2019. URL: <https://www.scmp.com/tech/start-ups/article/3003686/state-backed-ai-unicorn-has-helped-chinese-police-arrest-10000> (дата звернення: 10.05.2020).

4. Xuanzun L. Ubiquitous surveillance cameras in a Beijing district reduce crimes by nearly 40 % // *Global Times* : сайт. 01.08.2018. URL: <http://www.globaltimes.cn/content/1113386.shtml> (дата звернення: 10.05.2020).

5. Smart lie-detection system to tighten EU's busy borders // *European commission* : сайт. 24.10.2018. URL: [https://ec.europa.eu/research/infocentre/article\\_en.cfm?artid=49726&utm\\_source=ixbtcom#](https://ec.europa.eu/research/infocentre/article_en.cfm?artid=49726&utm_source=ixbtcom#) (дата звернення: 10.05.2020).

6. Агаджанов М. ShotSpotter: система акустического наблюдения в Washington, DC локализовала 39000 выстрелов с 2006 года // *Хабр* : сайт. 05.11.2013. URL: <https://habr.com/ru/post/200850/> (дата звернення: 10.05.2020).

*Надійшла до редколегії 27.05.2020*

**КОРШЕНКО В. А., ЧУМАК В. В., МОРДВИНЦЕВ Н. В., ПАШНЕВ Д. В.  
СОСТОЯНИЕ СИСТЕМ БЕЗОПАСНОСТИ С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ ТЕХНИЧЕСКИХ  
СРЕДСТВ ВИДЕОЗАПИСИ И ВИДЕОНАБЛЮДЕНИЯ: ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ,  
ПЕРСПЕКТИВЫ ВНЕДРЕНИЯ В ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ НАЦИОНАЛЬНОЙ  
ПОЛИЦИИ УКРАИНЫ**

Рассмотрено состояние систем видеозаписи и видеонаблюдения, используемых для обеспечения общественной безопасности в крупных городах Украины. Проанализированы системы и направления развития систем безопасности с использованием видеозаписи и видеонаблюдения в развитых странах мира. Предложены пути модернизации и дальнейшего развития систем безопасности в Украине.

**Ключевые слова:** *безопасность, видеозапись, видеонаблюдение, искусственный интеллект.*

**KORSHENKO V. A., CHUMAK V. V., MORDVYNTSEV M. V., PASHNEV D. V.  
SECURITY SYSTEMS' STATUS WITH THE USE OF TECHNICAL MEANS OF VIDEO  
RECORDING AND VIDEO SURVEILLANCE: INTERNATIONAL EXPERIENCE,  
PERSPECTIVES FOR IMPLEMENTATION IN THE ACTIVITIES OF THE NATIONAL  
POLICE OF UKRAINE**

Search for criminals becomes more difficult in modern conditions of continuous growth of the population of big urban centers and more and more frequent use of the latest achievements of science and technology by criminals for the realization of their purposes and for counteraction to law enforcement agencies. To increase the efficiency of the search for offenders it is necessary to introduce the latest technologies. Therefore, the systems of video recording and video surveillance, which currently operate in Ukraine and are one of the areas of using these technologies, have been studied. It has been noted that the installed CCTV cameras mostly work in manual mode. The employee of the information processing center must watch the video in order to gather evidence and search for suspects. It takes a lot of time and requires the involvement of a large number of staff, which makes the search for criminals and obtaining evidence from video surveillance systems ineffective.

Tendencies in the development of intelligent video surveillance systems in developed countries have been analyzed. It has been found out that such countries (EU, USA, China, Russia) install modern "smart" CCTV cameras, the information from which is sent to modern situational centers, where it is processed by using artificial intelligence, neural networks and cloud infrastructure. Certain types of cameras even have the ability to independently process the received information. This makes it possible to perform biometric facial recognition, to detect behavioral abnormalities of suspects who intend to commit offenses; to record the appearance and disappearance of objects, to recognize the state car plates, to recognize their type, brand and color, to record the way of their movement, to carry out the analysis of these factors on the basis of these factors to search for suspects and cars in the city.

Video surveillance centers, in particular within one of the most important areas of public safety – traffic safety – have the ability to recognize prohibited or atypical traffic, to capture the intersection of the restricted area or the intersection of the visual line, to respond to the passage of people in a given direction, to identify traffic conditions, to detect traffic density, congestion and mass congestion of vehicles, to respond to the appearance of people in the surveillance zone, etc.

Based on the review of the experience of introduction and use of video surveillance systems in Ukraine and analysis of their development in developed countries, the authors have suggested the ways to modernize and further develop security systems in Ukraine by using CCTV cameras.


**Key words:** *security, video recording, video surveillance, artificial intelligence.*

УДК 343.983

DOI: <https://doi.org/10.32631/pb.2020.2.13>


## **РУСЛАН ЛЕОНТІЙОВИЧ СТЕПАНЮК,**

*доктор юридичних наук, професор,  
Харківський національний університет внутрішніх справ;*

 <https://orcid.org/0000-0002-8201-4013>,  
*e-mail: stepanuk3232@gmail.com;*

## **СТАНІСЛАВ ІГОРОВИЧ ПЕРЛІН,**

*кандидат юридичних наук,  
Харківський науково-дослідний  
експертно-криміналістичний центр МВС України;*

 <https://orcid.org/0000-0001-9397-2738>,  
*e-mail: vladlenperlin@gmail.com*

### **ДОСЛІДЖЕННЯ ДНК ЯК ГАЛУЗЬ КРИМІНАЛІСТИЧНОЇ ТЕХНІКИ: ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ ТА НАПРЯМКИ РОЗВИТКУ**

Розглянуто проблеми та перспективи формування окремої галузі криміналістичної техніки, присвяченої проблемам ДНК-аналізу, що здійснюється з метою виконання завдань, які виникають у кримінальному судочинстві. Вивчено співвідношення судово-медичного та криміналістичного напрямків дослідження ДНК. Запропоновано визначити криміналістичне дослідження ДНК як розділ криміналістичної техніки, який вивчає індивідуальні генетичні ознаки живих організмів, що містяться в їхньому ДНК, з метою їх ідентифікації та виконання діагностичних завдань під час розкриття і розслідування кримінальних правопорушень. Визначено його структуру. Названо перспективні напрямки розвитку криміналістичного дослідження ДНК в Україні.

**Ключові слова:** криміналістична техніка, ДНК-профілювання, спеціальні знання у кримінальному процесі, використання ДНК-аналізу в розкритті та розслідуванні злочинів, молекулярно-генетична експертиза.

*Оригінальна стаття*

#### **Постановка проблеми**

З кінця ХХ століття методи ідентифікації людини та інших живих організмів за допомогою аналізу їхньої ДНК активно впроваджуються у криміналістичну діяльність. Разом із цим, в Україні питання формування та розвитку відповідних галузей криміналістики та судової експертизи досі залишаються без належної уваги, що заважає забезпеченню високого рівня практичної діяльності в цьому напрямку. Через відсутність теоретичного аналізу та широкого обговорення зазначеної проблематики в країні досі належним чином не регламентовано суспільні відносини в галузі здійснення геномної реєстрації правопорушників, зокрема ведення та використання криміналістичних обліків генетичних ознак людини. Потребують удосконалення процедури відібрання біологічних зразків у кримінальному провадженні, повільно розвиваються методи судової молекулярно-генетичної експертизи, існують суттєві труднощі в перевірці, оцінюванні та використанні результатів молекулярно-генетичних досліджень у криміна-

льному судочинстві тощо. Зважаючи на специфіку вітчизняної системи криміналістики, вирішити ці проблеми видається можливим за умови формування окремої галузі криміналістичної техніки – дослідження ДНК, що сприятиме розробленню правових, організаційних і методичних засад використання засобів, прийомів і методів молекулярно-генетичного аналізу у виконанні завдань судочинства.

#### **Стан дослідження проблеми**

Питанням застосування можливостей дослідження ДНК у судово-експертній діяльності присвячено праці таких вітчизняних науковців, як І. Ю. Горбатенко, М. М. Дідик, О. В. Дунаєв, Н. М. Дяченко, Г. Ф. Кривда, Р. Г. Кривда, Ю. М. Сиволап та ін. [1–5]. У дослідженнях приділено увагу переважно вдосконаленню методичних засад судової молекулярно-генетичної експертизи. У свою чергу, окремі проблеми правової регламентації генетичної реєстрації людей, питання відібрання біологічних зразків у кримінальному провадженні, призначення молекулярно-генетичної експертизи та

використання її результатів у доказуванні розглядалися В. В. Білоусом, С. О. Лозовою, О. В. Матарікіною, М. Г. Щербаківським та іншими дослідниками [6–12]. Крім того, В. В. Іонова, М. П. Климчук, М. В. Нечеснюк, А. А. Патик, С. О. Шевцов та деякі інші науковці звертали увагу на правила виявлення та вилучення слідів біологічного походження, що можуть містити ДНК, під час проведення слідчих (розшукових) дій [13; 14]. Разом із цим, питання щодо визначення місця засобів і методів дослідження ДНК в українській системі криміналістики досі не вивчалися.

### **Мета і завдання дослідження**

*Метою* статті є визначення теоретичних проблем формування і прикладних напрямків розвитку дослідження ДНК як галузі криміналістичної техніки з урахуванням сучасного стану наукових досліджень і практичної діяльності в цій сфері. *Завданнями* дослідження є обґрунтування потреби включення проблем ДНК-профілювання в систему криміналістики, з'ясування співвідношення судово-медичного та криміналістичного напрямків цієї сфери, визначення сутності та структури відповідного розділу криміналістичної техніки, аналіз сучасних проблем використання можливостей молекулярно-генетичного аналізу у кримінальному провадженні та шляхів їх вирішення.

### **Наукова новизна дослідження**

У контексті вже наявних підходів до проблематики використання ДНК-аналізу в судовій експертизі та криміналістиці вперше обґрунтовано необхідність виокремити відповідну галузь криміналістичної техніки, запропоновано підходи до визначення її поняття, внутрішньої будови та напрямків подальшого розвитку в Україні.

### **Виклад основного матеріалу**

Розшифрування структури ДНК у 50-х роках минулого століття започаткувало нову еру в біології та створило передумови для пошуку нових методів ідентифікації конкретного живого організму за його генетичними ознаками. Уперше можливість дослідження індивідуальних ознак людини за ДНК установив англійський генетик А. Джефферіс у 1984 р., виявивши у структурі цієї молекули індивідуальні для кожної особи відмінні за кількістю та довжиною ділянки, які можна виділити та порівняти. Це дозволило розробити техніку виявлення та дослідження ДНК з метою ідентифікації людини, яка була названа ДНК-дактилоскопія (з англ. *DNA fingerprinting*). У

спеціальній літературі презентовано інформацію і щодо інших першопрохідців у цій сфері. Наприклад, у США перший патент на методи, які сьогодні входять до процесу профілювання ДНК, був поданий американським біологом Д. Глассбергом [15]. У 1986–1987 рр. радянські науковці Є. І. Рогаєв, А. Г. Джинчарадзе, П. Л. Іванов та А. П. Рисков, розробляючи цей напрямок, виділили гіперваріабельні ділянки, які не були охоплені британським патентом [16, с. 521]. Проте саме завдяки науковим працям А. Джефферіса та його співавторів В. Уілсона, С. Тейна, П. Гілла та Д. Верретта, опублікованим у 1985 р. [17–19], а також успішній практичній апробації цього методу розпочались активне розроблення та впровадження методів ідентифікації людини за її ДНК в судово-експертну діяльність [20]. Відтоді технології використання молекулярно-генетичного аналізу з метою виконання завдань з розкриття та розслідування злочинів міцно увійшли в арсенал судових наук. Сьогодні у світі ДНК-аналіз вважається інструментом з найбільш високим ступенем надійності й актуальності, ніж будь-яка інша технологія судової експертизи [21, с. 41].

В Україні молекулярно-генетичні експертизи почали проводити в 1992 р. в Державному науково-дослідному експертно-криміналістичному центрі МВС України (Н. М. Дяченко) [4]. У цьому ж році в Одеському обласному бюро судово-медичної експертизи Г. Ф. Кривою було запроваджено метод ідентифікації різних біологічних об'єктів за допомогою типування ДНК ПЛР [22, с. 5]. Зараз у країні функціонує потужна мережа відомчих лабораторій судової генетики в державних спеціалізованих експертних установах системи МВС України та окремих бюро судово-медичної експертизи МОЗ України, які мають широкі можливості в застосуванні різних технологій ДНК-аналізу.

Незважаючи на те, що у практичній діяльності молекулярно-генетичні дослідження застосовуються досить широко, в теорії криміналістики цим питанням не приділяється належної уваги. На нашу думку, це пов'язано з тим, що в реаліях сьогодення в Україні криміналістика продовжує розвиватися за так званою соціалістичною моделлю. Багато років панівними в нашій державі були радянські уявлення про криміналістику як виключно юридичну галузь знань, спрямовану, передусім, на формування рекомендацій із розслідування злочинів. Зараз тривають дискусії з приводу синтетичної природи криміналістичної науки, але значущих кроків щодо її перегляду та вдосконалення системи поки що зроблено не було. Це заважає розвиватися

природничо-технічним криміналістичним напрямком, зокрема формуванню новітніх галузей криміналістичної техніки.

Зарубіжні науковці констатують, що в різних країнах сформувалися три окремі, проте взаємопов'язані підходи до розуміння криміналістики: як правової науки (Г. Грос); як розслідування та ідентифікації для поліції (А. Бертільон); як судово-експертної діяльності у спеціалізованих лабораторіях (Е. Локар) [23, с. 158]. Останній підхід, що ґрунтується на інтерпретації «Локаровського принципу обміну» та сформульованому П. Кірком принципі «Кожний об'єкт у всесвіті є унікальним», лежить у підґрунті формування англо-американського підходу до *Forensic Science* як застосування будь-яких природничих і технічних наук до виконання завдань судочинства. У цій моделі однією з дисциплін *Forensic Science* є дослідження ДНК (*Forensic DNA analysis*).

Історично радянська криміналістика формувалася на основі німецької моделі. У зв'язку з цим слід зауважити, що в сучасний період у Німеччині одним із розділів криміналістичної техніки (*kriminaltechnik*) вважається криміналістична біологія (*kriminalistische biologie*), яка охоплює дослідження біологічних слідів на ДНК.

Таким чином, у різних світових моделях криміналістики питання судового дослідження ДНК входять або до складу криміналістичної техніки, або до галузей судової науки (*Forensic Science*).

В Україні також слід визначитись із місцем ДНК-аналізу в системі прикладних судових наук. Зараз чітко простежується два напрямки – судово-медичний і криміналістичний, що пов'язано з розвитком практичної діяльності відповідних експертних установ.

Так, в окремих бюро судово-медичної експертизи проводяться молекулярно-генетичні дослідження. Розроблено теоретичні засади використання методів ДНК-аналізу в судовій медицині [24]. Водночас найбільш широку мережу лабораторій судової генетики мають установи Експертної служби МВС України, яка виконує також функції з ведення автоматизованих криміналістичних обліків генетичних ознак людини. Отже, криміналістичний напрямок ДНК-аналізу на практиці розвивається значно активніше і потенційно може мати більш широку сферу застосування, не обмежуючись виключно судово-експертною діяльністю.

Питання співвідношення судово-медичного та криміналістичного напрямків дослідження ДНК розглянула російський науковець І. О. Перепечіна, обґрунтувавши міждис-

циплінарний характер цієї сфери. На думку вченої, генетична ідентифікація людини є і розділом судової медицини, і галуззю криміналістичної техніки. При цьому «криміналістичний» компонент генетичної ідентифікації є більш значущим, ніж «судово-медичний» [25, с. 81]. Крім цього, в науковій літературі презентовано погляди щодо доцільності віднесення молекулярно-генетичної експертизи до криміналістичних досліджень матеріалів, речовин та виробів [26, с. 172], а також формування окремої теорії криміналістичної біоскопії [27].

На наш погляд, в Україні потреба у формуванні окремої галузі криміналістичної техніки, присвяченої дослідженню ДНК, є очевидною. На користь цього можна навести такі аргументи:

1) у підґрунті методології молекулярно-генетичних досліджень, що проводяться з метою виконання завдань судочинства, перебувають положення теорії ідентифікації, яка належить до ключових теорій науки криміналістики;

2) об'єктом цієї сфери дослідження є сліди людини та інших живих організмів, тобто ті об'єкти, які традиційно вивчає криміналістика;

3) технології ДНК-аналізу розроблено із застосуванням методів різних наук, зокрема біології, генетики, хімії, математики, комп'ютерних наук тощо, що цілком відповідає сутності адаптаційної функції криміналістики, яка пристосовує досягнення інших наук до виконання завдань кримінального судочинства;

4) результати досліджень ДНК підтвердили свою ефективність у виконанні завдань із розкриття та розслідування тяжких злочинів проти життя та здоров'я особи, проти статевої свободи, терористичних актів тощо, тобто сферою застосування цієї галузі є, передусім, потреби правоохоронних органів у боротьбі зі злочинністю, забезпечення яких ефективними прийомами, засобами та методами є важливим завданням криміналістики;

5) галузь застосування ДНК-аналізу у практичній діяльності не повинна обмежуватись лише проведенням судової експертизи, важливе значення також мають «польові» засоби і методи виявлення та вилучення слідів і зразків біологічного походження та їх попередні дослідження на початковому етапі розслідування, що традиційно є предметом вивчення галузей криміналістичної техніки;

6) у зв'язку з тим, що ДНК фактично є складовою частиною тіла (клітини) людини, яка містить індивідуальну генетичну інформацію, велике значення має якісна нормативно-правова регламентація питань збирання та

використання особистих генетичних даних, тому саме криміналістика як прикладна наука синтетичної (подвійної) природи, що об'єднує правові та природничо-технічні знання, має змогу розробляти ефективний інструментарій правового регулювання та практичного застосування відповідних положень;

7) виключно важливе практичне значення та фундаментальна наукова основа технологій молекулярно-генетичного аналізу, які застосовуються для виконання завдань судочинства і за точністю результатів перевищують усі інші технології, підтверджують необхідність їх віднесення саме до самостійних галузей криміналістичної техніки;

8) такий підхід відповідає досвіду провідних зарубіжних країн.

Таким чином, криміналістичне дослідження ДНК має розвиватись як окрема галузь криміналістичної техніки, що вивчає індивідуальні генетичні ознаки живих організмів з метою їх ідентифікації та виконання діагностичних завдань під час розкриття та розслідування кримінальних правопорушень.

Фактична відсутність у системі вітчизняної криміналістики зазначеної галузі стримує впровадження новітніх засобів і методів у практичну діяльність. Крім того, це заважає широко використовувати відповідні положення в навчальному процесі під час підготовки юристів та інших категорій фахівців для правоохоронних органів.

Аналіз наукової літератури, експертної, слідчої та судової практики дає можливість визначити основні напрямки розвитку криміналістичного дослідження ДНК в Україні.

Так, найбільш широко розробленими і впровадженими сьогодні в нашій країні є технології судово-експертного дослідження ДНК з метою ідентифікації особи за генетичними ознаками. У цьому сенсі перевага цілком законірно надається технологіям STR-профілювання й аналізу за Y-хромосомою. Обладнання деяких лабораторій також дозволяє проводити дослідження більш складними та коштовними методами аналізу мт-ДНК. У цьому напрямку основні завдання розвитку полягають у вдосконаленні експертних методик і постійному оновленні технічного обладнання для проведення судової молекулярно-генетичної експертизи.

Разом із цим, у практичній діяльності суттєвою проблемою є значне обмеження можливостей використання криміналістичного обліку генетичних ознак людини через відсутність належного нормативно-правового регулювання цієї сфери. Існує нагальна потреба в

ухваленні профільного закону, вдосконаленні підзаконних нормативно-правових актів і здійсненні заходів організаційного характеру, спрямованих на розширення наповнюваності відповідних баз даних і доступу до них з метою швидкої перевірки генетичних ознак ДНК, вилученої під час розслідування, на предмет збігів із даними криміналістичних обліків.

Також потребують удосконалення норми кримінального процесуального законодавства, які регулюють питання одержання біологічних зразків особи. Положення ч. 3 ст. 245 КПК України щодо відібрання біологічних зразків за правилами освідчення особи не витримує критики, оскільки мета освідчення є зовсім іншою і полягає в огляді людини на предмет наявності на ній слідів кримінального правопорушення або особливих прикмет (ч. 1 ст. 241 КПК України). У свою чергу, взяття біологічних зразків фактично полягає у вилученні клітин тіла у певної особи, що визначає необхідність установлення особливої процедури.

Крім того, на нашу думку, практика застосування технологій криміналістичного ДНК-аналізу лише у формі судової експертизи знижує ефективність виконання пошукових завдань під час досудового розслідування. Це пояснюється тією обставиною, що сучасні технічні засоби та методи в цій сфері дозволяють досить швидко виділяти ДНК із виявлених об'єктів, установлювати ДНК-профіль особи, яка залишила слід, і порівнювати його з профілями, що містяться в базах криміналістичних обліків. Однак якщо виникає необхідність здійснити перевірку значної кількості людей на предмет, чи не належить комусь із них виявлена ДНК, доводиться проводити судову експертизу за кожним зразком. Це призводить до значного затягування строків розслідування, захаращення справи зайвими матеріалами і підвищення вартості проведених досліджень. Видається, що виходом із цієї ситуації може бути закріплення в КПК України можливості та процесуального порядку проведення попередніх досліджень на стадії досудового розслідування. Експертизі ж підлягатимуть лише ті зразки, які мають значення для доказування у кримінальному провадженні.

Ще однією актуальною практичною проблемою є значний дефіцит науково обґрунтованих методичних рекомендацій щодо застосування технічних засобів і методів виявлення, вилучення та зберігання слідів біологічного походження під час огляду місця події та проведення інших слідчих (розшукових) дій, а також відповідної навчальної літератури. Тому в галузі криміналістичного дослідження ДНК



мають бути розроблені, систематизовані й апробовані практикою такі положення. Відповідні знання та навички повинні надаватися під час навчання, перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників правоохоронних органів.

Значні проблеми спостерігаються й у сфері використання результатів молекулярно-генетичних досліджень у доказуванні. Зарубіжні дослідники звертають увагу на те, що у зв'язку з підвищенням чутливості методів криміналістичного ДНК-аналізу останніми роками збільшилась кількість судових помилок, пов'язаних із завищеними сподіваннями на доказове значення результатів. Зокрема, у випадку виявлення ДНК на мікрооб'єктах нерідко не вдається встановити біологічну природу сліду (кров, сперма, слина тощо), що ускладнює з'ясування фактичних обставин потрапляння на нього ДНК. Помилки можуть стати наслідком випадкового забруднення (контамінації) об'єкта іншими особами, опосередкованого перенесення ДНК через інших осіб або предмети чи виявлення ДНК, яка була залишена не у зв'язку з подією, що розслідується. Тому принципове значення має з'ясування, як саме ДНК потрапила на певне місце і як саме вона була оброблена під час слідчої (розшукової) дії [28; 29]. Зазначена обставина вказує на те, що однією зі складових частин криміналістичного дослідження ДНК як розділу криміналістичної техніки мають бути наукові положення та практичні рекомендації щодо використання результатів ДНК-аналізу в доказуванні у кримінальному провадженні.

Крім традиційних методів криміналістичного дослідження ДНК, останніми роками здійснюється робота щодо розроблення та використання нових напрямків у цій сфері. Найбільш перспективними видаються такі технології, як біогеографічний аналіз (установлення за ДНК походження особи з певної частини світу) та фенотипування (одержання з ДНК інформації про зовнішні ознаки людини). Також відчутні результати в зарубіжній правоохоронній практиці демонструють технології пошуку за кровними родинними зв'язками у відкритих базах даних ДНК-профілів. Упровадження відповідних засобів і методів у вітчизняну практику потребує значного підвищення рівня технічного оснащення правоохоронних органів, правового регулювання відповідної сфери і є перспективним напрямком подальших досліджень.

## Висновки

Криміналістичне дослідження ДНК в Україні має формуватись як окремий розділ криміналістичної техніки, який вивчає індивідуальні генетичні ознаки живих організмів, що містяться в їхньому ДНК, з метою їх ідентифікації та виконання діагностичних завдань під час розкриття та розслідування кримінальних правопорушень. До структури цього розділу пропонуємо включити такі складові: 1) загальні положення (характеристика ДНК як об'єкта криміналістичного дослідження, генезис розвитку криміналістичного ДНК-аналізу, теоретичні засади); 2) технології криміналістичного дослідження ДНК; 3) технічні засоби, прийоми та методи виявлення, вилучення та зберігання слідів і зразків біологічного походження; 4) правові основи збирання, обробки та використання індивідуальної генетичної інформації; 5) організаційні засади функціонування криміналістичних обліків генетичних ознак; 6) форми використання спеціальних знань у галузі молекулярно-генетичного аналізу у кримінальному судочинстві й особливості використання одержаних результатів у доказуванні.

Основними напрямками розвитку криміналістичного дослідження ДНК в Україні в сучасний період є такі: 1) розроблення нових і вдосконалення наявних методик проведення судової молекулярно-генетичної експертизи; 2) удосконалення нормативно-правового регулювання питань формування та використання криміналістичних обліків генетичних ознак людини, порядку одержання та використання біологічних зразків від осіб, форм використання спеціальних знань у сфері молекулярно-генетичного аналізу у кримінальному судочинстві; 3) розроблення та впровадження у правозастосовну практику ефективних засобів, прийомів і методів виявлення та вилучення слідів і зразків біологічного походження; 4) формування дієвих рекомендацій щодо особливостей використання результатів застосування різних форм спеціальних знань у сфері молекулярної генетики у кримінальному провадженні; 5) розвиток новітніх технологій криміналістичного дослідження ДНК, у тому числі спрямованих на виконання діагностичних завдань під час розкриття та розслідування кримінальних правопорушень.

## Список бібліографічних посилань

1. Використання аналізу ДНК у судово-медичних експертизах / Н. Е. Кожухова, Г. Ф. Кривда, Р. Г. Кривда та ін. Одеса : ОДМУ, 2001. 92 с.
2. Дідик М. М., Горбатенко І. Ю. ДНК-аналіз у криміналістиці : монографія. Херсон : Мрія, 2003. 124 с.

3. Дунаєв О. В. Актуальні питання судово-медичної генетики в Україні. *Український медичний альманах*. 2013. № 1, т. 16. С. 179–182.
4. Дяченко Н. М. Основні етапи розвитку молекулярно-генетичної експертизи в Державному науково-дослідному експертно-криміналістичному центрі МВС України. *Криміналістичний вісник*. 2011. № 1 (15). С. 165–169.
5. Судово-медичне дослідження речових доказів : навч.-метод. посіб. / Г. Ф. Кривда, А. П. Дем'янчук, В. О. Котельникова та ін. Херсон : Наддніпряночка, 2014. 460 с.
6. Петряєв С. Ю., Трофименко М. В. Щодо питання формування національної бази ДНК-даних в Україні. *Вісник Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут»*. *Політологія. Соціологія. Право*. 2010. № 3 (7). С. 164–166.
7. Мудрецька Г. В., Цикова О. В. Проблеми використання даних ДНК аналізу під час розслідування злочинів. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2014. Вип. 26. С. 246–249. URL: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/nvuzhpr\\_2014\\_26\\_65.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/nvuzhpr_2014_26_65.pdf) (дата звернення: 12.05.2020).
8. Білоус В. В. Законодавче забезпечення генетичної ідентифікації в Україні: проблеми теорії і практики криміналістики. *Право і суспільство*. 2015. № 5, ч. 3. С. 216–224.
9. Stepaniuk R., Shcherbakovskiy M., Kikinchuk V., Lapta S., Guseva V. Problems of using forensic molecular-genetic examination in criminal procedure of Ukraine. *Georgian Medical News*. 2019. No. 290. Pp. 157–163.
10. Kaplina O. V., Shylo O. H., Titko I. A. Using the samples of human biological materials in the criminal procedure: the practice of the European Court of Human Rights. *Wiad Lek*. 2019. No. 72 (8). Pp. 1576–1581.
11. Shcherbakovskiy M., Stepaniuk R., Kikinchuk V., Petrova I., Hanzha T. Assessment of the conclusions of molecular genetic examination in the investigation of crimes. *Amazonia Investiga*. 2020. Vol. 9, No. 25. Pp. 479–486. URL: <https://amazoniainvestiga.info/index.php/amazonia/article/view/1097> (дата звернення: 12.05.2020).
12. Лозовая С. Н., Матарыкина Е. В. Использование возможностей криминалистического учета генетических признаков человека во время досудебного расследования. *Судебная экспертиза Беларуси*. 2019. № 2 (9). С. 38–43.
13. Перлін С. І., Шевцов С. О., Іонов В. В. Генетичний фінгерпринтинг: вилучення та дослідження слідів біологічного походження : практич. порадник. Харків, 2019. 64 с.
14. Нечеснюк М. В., Климчук М. П., Патик А. А., Нарусевич О. С. Особливості роботи зі слідами біологічного походження людини при огляді місця події та призначення молекулярно-генетичної експертизи : метод. рек. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2019. 90 с.
15. Method for Forensic Analysis : United States Patent No. 5,593,832 ; Date of Patent 14 January 1997. URL: <https://patentimages.storage.googleapis.com/32/cc/95/0fff356ed32fcb/US5593832.pdf> (дата звернення: 12.05.2020).
16. Вещественные доказательства: информационные технологии процессуального доказывания / под общ. ред. В. Я. Колдина. М. : НОРМА, 2002. 768 с.
17. Jeffreys A. J., Wilson V., Jheon S. L. Hypervariable Minisatellite Regions in Human DNA. *Nature*. 1985. Vol. 314. Pp. 67–73.
18. Jeffreys A. J., Wilson V., Thein S. L. Individual-specific «fingerprints» of human DNA. *Nature*. 1985. Vol. 316. Pp. 76–79.
19. Gill P., Jeffreys A. J., Werrett D. J. Forensic application of DNA «Fingerprints». *Nature*. 1985. Vol. 318. Pp. 577–579.
20. Криміналістичне дослідження ДНК: технології та можливості : навч. посіб. / Р. Л. Степанюк, С. І. Перлін, В. В. Кікінчук та ін. Харків : Харків. нац. ун-т внутр. справ, 2019. 150 с.
21. Strengthening Forensic Science in the United States: A Path Forward / Committee on Identifying the Needs of the Forensic Sciences Community, Committee on Science, Technology, and Law Policy and Global Affairs, Committee on Applied and Theoretical Statistics Division on Engineering and Physical Sciences. Washington : The National Academies Press, 2009. 352 p. URL: <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/grants/228091.pdf> (дата звернення: 12.05.2020).
22. Кривда Григорій Федорович. Професор ОНМедУ, зав. кафедрою судової медицини (до 70-річчя з дня народження) : біобібліографічний покажчик / авт.-уклад.: Н. Б. Слюсаренко, О. О. Романюк, О. П. Погоріла та ін. ; передм.: Н. В. Гаріна, О. О. Романюк ; фот. В. Г. Онікієнко. Одеса, 2018. 42 с.
23. Crispino F., Ribaux O., Houck M., Margot P. Forensic science – A true science? *Australian Journal of Forensic Sciences*. 2011. Vol. 43, No. 2–3. Pp. 157–176.
24. Кривда Г. Ф. ПЛР-аналіз молекулярно-генетичного поліморфізму людини в судовій медицині : дис. ... д-ра мед. наук : 14.01.25. Одеса, 2003. 295 с.
25. Перепечина И. О. Идентификация человека на основе его генетических свойств как междисциплинарное экспертное направление (вопросы классификации). *Вестник университета им. О. Е. Кутафина*. 2014. № 3. С. 76–88.

26. Моисеева Т. Ф. Криминалистическое исследование веществ, материалов и изделий из них : курс лекций. М. : Щит-М, 2005. 208 с.

27. Мамурков В. А. Основы криминалистического учения о биологических объектах : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.09. М., 2002. 56 с.

28. Gill P. DNA evidence and miscarriages of justice. *Forensic Science International*. 2019. No. 294. URL: [https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/67551/2/Peter%2BGill\\_Cristin-post%2B1675603.pdf](https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/67551/2/Peter%2BGill_Cristin-post%2B1675603.pdf) (дата звернення: 12.05.2020).

29. Making sense of forensic genetics. What can DNA tell you about a crime? / T. Brown, L. Geddes, P. Gill et al. London : Sense About Science, 2017. 40 p.

*Надійшла до редколегії 18.05.2020*

### **СТЕПАНИУК Р. Л., ПЕРЛИН С. И. ИССЛЕДОВАНИЕ ДНК КАК ОТРАСЛЬ КРИМИНАЛИСТИЧЕСКОЙ ТЕХНИКИ: ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ И НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ**

Рассмотрены проблемы и перспективы формирования отдельной отрасли криминалистической техники, посвященной проблемам ДНК-анализа, осуществляемого в целях решения задач, возникающих в уголовном судопроизводстве. Проанализировано соотношение судебно-медицинского и криминалистического направлений исследования ДНК. Предложено определять криминалистическое исследование ДНК как раздел криминалистической техники, изучающий индивидуальные генетические признаки живых организмов, содержащихся в их ДНК, с целью их идентификации и решения диагностических задач при раскрытии и расследовании уголовных правонарушений. Определена структура данного раздела. Названы перспективные направления развития криминалистического исследования ДНК в Украине.

**Ключевые слова:** криминалистическая техника, ДНК-профилирование, специальные знания в уголовном процессе, использование ДНК-анализа в раскрытии и расследовании преступлений, молекулярно-генетическая экспертиза.


### **STEPANIUK R. L., PERLIN S. I. DN TESTING AS A BRANCH OF FORENSIC TECHNOLOGY: PROBLEMS OF FORMATION AND DIRECTIONS OF DEVELOPMENT**

The authors of the article have studied the problems and perspectives of the formation of specific branch of forensic technology, which is devoted to DNA analysis in order to solve the tasks arising in criminal proceeding. Particular attention has been paid to the lack of a corresponding component in the domestic system of forensic technology, unlike the forensic science of foreign countries. The necessity of development of forensic DNA analysis as an independent branch of forensic technology has been argued. It is confirmed by the following main arguments: the methodology of this field of research is based on the theory of forensic identification; its objects are traces of human and other living organisms; DNA analysis technologies are developed using the achievements of different sciences and adapted to solve problems of crime detection and investigation; they are aimed to ensuring the activities of law enforcement agencies in counteracting crime; the scope of DNA analysis application in crime combating should not be limited to forensic activities; legislative regulation of collecting and using personal genetic data is essential; DNA analysis technologies in terms of practical significance and fundamental scientific basis exceed all other branches of forensic technology. The authors have offered to define forensic DNA analysis as the branch of forensic technology that studies individual genetic characteristics of living organisms contained in their DNA, in order to identify them and solve diagnostic tasks in the detection and investigation of criminal offenses. Its structure has been determined. The authors have provided perspective development directions of forensic DNA analysis: ensuring the appropriate state of legislative regulation of relations in the field of selection and use of personal genetic information; implementation of effective means and methods of detection and removal of biological traces and samples; improvement of methods of forensic DNA testing; formation of recommendations concerning the peculiarities of using DNA analysis results for proving; development of the latest technologies of forensic DNA analysis.

**Key words:** forensic technology, DNA analysis, special knowledge in criminal proceedings, use of DNA analysis in the detection and investigation of crimes, DNA testing.

## ЕМПІРИЧНЕ ПРАВОЗНАВСТВО

УДК 340.15

DOI: <https://doi.org/10.32631/pb.2020.2.14>**ГЕННАДІЙ ЛЕОНІДОВИЧ ГУФМАН,***Харківський національний університет внутрішніх справ;* <https://orcid.org/0000-0002-7247-3099>,e-mail: [gufman\\_g@ukr.net](mailto:gufman_g@ukr.net)

### ДЕРЖАВНА ПОДАТКОВА ПОЛІТИКА В УКРАЇНІ: ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ (НА ПРИКЛАДІ ХХ СТОЛІТТЯ)

Досліджено концептуальні основи державної податкової політики в Україні у ХХ столітті в історико-правовому аспекті. Установлено, що з моменту проголошення радянської влади на території України фінансова та податкова системи зазнали серйозної трансформації, економічна політика була спрямована на утримання та зміцнення влади, збереження господарського механізму і створення сприятливих умов для економічного зростання, а економічна програма, проголошена більшовицькою владою, передбачала встановлення прогресивного прибуткового податку, скасування непрямих податків на предмети першої необхідності та встановлення високих податків на предмети розкоші. У перші післяреволюційні роки століття жодних нових видів податків не встановлювалося, тільки розширювалися підстави застосування штрафних санкцій, і лише у 1917 р. вказувалося на необхідність обов'язкового стягнення податків, запроваджених Тимчасовим урядом. Окремо обґрунтовано доцільність авторської періодизації становлення державної податкової політики, в історії якої запропоновано виділяти шість основних етапів.

**Ключові слова:** податкова система, еволюція становлення податкової системи, політико-правова думка, оподаткування.

*Оригінальна стаття*

#### Постановка проблеми

Оподаткування є однією з найдавніших функцій держави, а тому завжди є одним з основних елементів економічного і соціального розвитку суспільства. Зараз в Україні розпочався завершальний етап проведення податкової реформи, що вимагає відносної стабільності законодавства, визначеності невирішених проблем і зростання ролі податкової теорії. Коли період кардинальних змін завершується, на перший план поступово виходить завдання збереження стабільності податкової системи. У сучасних умовах, коли ухвалений Податковий кодекс України орієнтується не на революційний, а на еволюційний розвиток податкових відносин, особливого значення набуває врахування накопиченого історичного досвіду.

У зв'язку з цим звернення до тематики державної податкової політики в Україні в радянський період є цілком закономірним, адже саме під час розбудови та реформування фінансово-економічних відносин принципово нового рівня в умовах перехідної економіки вирішувалися численні завдання, в тому числі і стосовно реорганізації податкової системи. Аналогічна

ситуація тих часів дивним чином багато в чому нагадує сучасну, коли перед державою стоять схожі проблеми у сфері оподаткування, пов'язані з необхідністю удосконалення законодавства та створення ефективних податкових органів. Безперечно, податкова система пододала тривалий історичний шлях становлення і розвитку, накопичивши значний позитивний і негативний досвід. Процес еволюції податкових відносин ґрунтується на цілій низці проміжних етапів, кожному з яких відповідає та чи інша державна політика з притаманними тільки їй характерними рисами і властивостями.

Видається, що дослідження та аналіз організаційно-правових засад формування, функціонування й еволюції податкової політики в Україні має не лише пізнавальне, а й важливе практичне значення, і тому неодмінно сприятиме збагаченню сучасної юридичної науки та дозволить використовувати накопичений попередніми поколіннями досвід. Недостатні вивченість і теоретичне осмислення проблем формування та функціонування в Україні податкової системи в умовах перехідної економіки й наявність великої кількості прогалин у

системі історико-правових знань, пов'язаних з особливостями проведення податкової реформи, і зумовили вибір теми цього дослідження.

### **Стан дослідження проблеми**

Питання, пов'язані з вивченням на науковому рівні проблем становлення та розвитку податкової політики та реалізації окремих функцій держави у фінансовій сфері, привертала увагу сучасних і радянських учених, серед яких В. Д. Гончаренко, О. Д. Святоцький, М. М. Страхов, Г. В. Россіхіна, М. М. Шевердін, О. Н. Ярмиш та ін., однак аналіз та виокремлення концептуальних основ державної податкової політики в Україні в радянський період належить до малодосліджених тем.

### **Мета і завдання дослідження**

*Метою* цієї статті є комплексне та доктринальне дослідження державної податкової політики в Україні в радянський період в історико-правовому аспекті. Зважаючи на сформульовану мету, *завданнями* цієї наукової статті є аналіз та виокремлення концептуальних основ державної податкової політики в Україні в радянський період, з'ясування особливостей трансформації фінансової та податкової систем і спрямованості економічної політики з моменту проголошення радянської влади на території України та обґрунтування авторської періодизації становлення державної податкової політики.

**Наукова новизна дослідження** полягає в тому, що робота є першою науковою працею, в якій проаналізовано особливості становлення та здійснення державної податкової політики в Україні у радянський період в історико-правовому аспекті.

### **Виклад основного матеріалу**

З моменту проголошення радянської влади на території України фінансова та податкова система зазнали серйозних трансформацій. Економічна політика була спрямована на утримання та зміцнення влади, збереження господарського механізму і створення сприятливих умов для економічного зростання, а економічна програма, проголошена більшовицькою владою, передбачала встановлення прогресивного прибуткового податку, скасування непрямих податків на предмети першої необхідності та встановлення високих податків на предмети розкоші.

На початку ХХ століття, в перші післяреволюційні роки, жодних нових видів податків не встановлювалося, тільки розширювалися підстави застосування штрафних санкцій, і

лише в Декреті від 7 грудня 1917 р. вказувалося на необхідність обов'язкового стягнення податків, уведених Тимчасовим урядом, зокрема на приріст прибутків, прибуткового податку тощо. У жовтні 1918 р. було ухвалено Декрет про організацію фінансових відділів губернських і повітових виконкомів та одночасно скасовано казенні палати, акцизні управління і фінансові органи місцевого самоврядування [1, с. 321]. Губернський фінансовий відділ складався з таких підвідділів: кошторисно-касового, прямих податків і мит, непрямих податків і секретаріату, а фінвідділ повітового виконкому мав на два підвідділи – кошторисно-касовий і податковий. З інструменту фінансової політики і регулятора ринкових відносин податки були перетворені на знаряддя класової боротьби, засіб економічного придушення не лише «капіталістів і поміщиків», а й великої кількості людей, які належали до середнього класу. Наприклад, запроваджений у 1918 р. надзвичайний десятимільярдний податок має відверто конфіскаційний характер, оскільки всі губернії обкладалися багатомільйонною даниною, яка готувалася як «допомога пролетаріату Європи в завершенні світової революції» [2, с. 74].

Громадянська війна, розруха та знищення селянства породили політику так званого воєнного комунізму, коли приватна торгівля повністю заборонялася, вводилося планове постачання населення товарами першої необхідності (карткова система), запроваджувалися трудова повинність, продрозкладка тощо. За цих умов жодних цивілізованих способів поповнення державної скарбниці априорі не могло існувати. Основним джерелом доходів центральних органів радянської влади стала емісія грошей, а місцеві органи існували за рахунок контрибуції. У перші роки радянської влади податкова політика відіграла вирішальну роль: система прямого оподаткування, маючи яскраво виражений класовий характер, виконувала поряд із фіскальними функціями завдання підризу економічної міцності заможних класів. Установлення норм вилучень, які практично зупинили всю промисловість, призвело до того, що, втративши податкову базу для прямого оподаткування, держава вдалася до посилення непрямого оподаткування, незважаючи на демагогічні твердження про недопущення його подальшого використання як найбільш несправедливого.

Декрет «Про заміну продовольчої сировинної розкладки натуральним податком» від 1921 р. передбачав єдиний податок на все сільськогосподарське виробництво, але механізм його справляння не був визначений, і в

кінцевому підсумку натуральний податок виплачувався сіном, соломою, картоплею, капустою, медом та іншими продуктами харчування, нараховуючи близько двадцяти найменувань товарів, що, звісно, негативно вплинуло на сільське господарство й населення [3, с. 30]. Ситуація ускладнювалася і тим, що на початку 20-х років ХХ століття податки стягувалися різними органами, які не координувались та не управлялись на загальному рівні.

В умовах нової економічної політики наявні види податків були переглянуті, до них віднесли прями податки (сільськогосподарський податок, промисловий податок, який охоплював патентний і зрівняльний збори, майновий податок, рентний податок із земель, вилучених із сільськогосподарського обігу, гербові збори, спадкові мита тощо) та непрямі податки (акцизи, митне оподаткування тощо). Прямі податки були зняттям фінансової політики – важелем перерозподілу накопичуваних у процесі господарювання капіталів, водночас вони ставали істотним фактором зростання доходів бюджету. Так, у 1922–1923 рр. прями податки становили близько 43 % від усіх податкових надходжень до бюджету, у 1923–1924 рр. – 45 %, а у 1925–1926 рр. – 82 % [4, с. 65–72].

Примітно, що в період проголошення нової економічної політики до основних завдань податкової політики належали витіснення приватного власника з усіх сфер виробництва та посилення оподаткування капіталістичних елементів. У нових економічних умовах почали змінюватися і характер податків та їх значущість у забезпеченні дохідної частини бюджету [5, с. 46]. У господарському механізмі, де ціни встановлювалися у плановому порядку, незалежно від попиту і пропозиції, податки перестали бути регуляторами економічних відносин у їх класичному розумінні.

У 30-х роках ХХ століття було створено «постійну нараду по роботі в селі», основною функцією якої було проведення розкуркулення та переселення, а фактично – знищення селянства (наприклад, лише в період 1917–1927 рр. було експропрійовано 1,3–1,4 млн селянських господарств), коли селян нерідко направляли у новостворений ГУЛАГ [6, с. 6]. Крім того, в цей період було проведено реформу сільськогосподарського податку, оскільки до 1930 р. диференціація податкових платежів виявилася такою, що 2,8 % великих господарств зобов'язувалися виплатити 29,6 % усього сільськогосподарського податку, а решта – 70 % податку – покладалася на середні господарства, які у структурі сільського населення

становили 60,4 %, ще понад третину всіх селянських господарств було звільнено від виплати сільгосподатку через бідність [7, с. 66].

Одночасно з реформою податкової системи розпочалася розбудова податкового апарату. Так, відповідно до Положення про народний комісаріат фінансів від 26 липня 1921 р. у складі Наркомфіну було створено Організаційно-податкове управління, яке пізніше перейменували в Управління податками і державними доходами. У губернських і повітових фінвідділах податкові підрозділи залишилися без особливих змін: були скасовані податкові інспектори при повітових фінвідділах і сформовано штат фінінспекторів, який здійснював контроль за справлянням прямих податків і підпорядковувався безпосередньо губернському фінансовому відділу.

У 1925 р. Народним комісаріатом фінансів було ухвалено Положення про зовнішній податковий нагляд, де визначалися права, обов'язки, завдання і функції фінансових інспекторів, їх помічників і фінансових агентів. На зовнішній податковий нагляд покладалася завдання щодо обстеження платників податків, вивчення джерел їх доходів та об'єктів оподаткування, при цьому ведення окладного рахівництва (картки недоїмок, книги, звітні відомості тощо) передавалося касовим органам, а стягування платежів – податковим агентам [8, с. 144].

Нова економічна політика проголошувалася з метою відновлення товарного господарства, відродження практично скасованих грошових податків, відходження від ідей централізму та їх принципів децентралізації і часткової денационалізації. Однак суперечливість податкових рішень, які ухвалювалися на вседержавному рівні, стали наслідком зміцнення планових методів та опосередковувалися в адміністративний контроль, який постійно посилювався через свавілля з боку держави.

Цікаво, що бюрократизація пронизувала всі сфери державного та суспільного життя. Зокрема, податковий апарат Наркомфіну налаштував понад 17 тис. працівників, половина з яких входила до складу фінансових органів та департаментів, а інша – в апарат зовнішнього податкового нагляду. З огляду на те, що на той момент з «капіталістичними елементами» як у місті, так і в селі здебільшого було покінчено, податкова реформа 1930-х років внесла зміни і в організацію податкового апарату, основним елементом якого стала податкова інспекція – структурний підрозділ районних і міських фінансових відділів.

Відповідно до положень про податкову інспекцію районних і міських фінансових відділів

і податкових ревізорів 1949 р. в районах і містах, які не мали районного поділу, функціонували податкові інспекції у складі старшого податкового інспектора, дільничних податкових інспекторів, їх помічників, податкових агентів у сільській місцевості та працівників бухгалтерії. Структура і штатна чисельність кожної інспекції визначалася кількістю платників податків, територіальною та економічною характеристикою міста (району). У великих містах до складу податкових інспекцій входили інспектори з податків із заробітної плати робочих і службовців, місцевих податків з підприємств, установ та організацій і з державного мита.

У 1959 р. управління податків і зборів, податкові відділи та інспекції були перейменовані, відповідно, в управління, відділи й інспекції державних доходів. Разом із тим, їх функції практично залишилися незмінними, а Управління державних доходів Міністерства фінансів продовжувало займатися плануванням надходжень податків та інших доходів у цілому по СРСР і по союзним республікам, стежило за виконанням плану надходжень платежів у державний бюджет, розробляло проекти ставок податку з обігу на промислові та продовольчі товари, проводило ревізії, перевірки й обстеження роботи з державних доходів у міністерствах фінансів союзних республік, а також у місцевих фінансових органах і виконувало інші роботи.

На території України зазначені функції виконувалися Управлінням державних доходів Міністерства фінансів, а структурними елементами управліннь і відділів були підрозділи по податку з обігу, відрахувань від прибутку та інших доходів, податків і зборів з населення, планування та обліку тощо.

Основна робота зі систематичного контролю за виконанням планів державних прибутків, правильним обчисленням і своєчасним надходженням усіх платежів у бюджет покладалася на міські та районні інспекції з державних доходів, які входили в структуру районного (міського) фінансового відділу виконкому відповідної ради народних депутатів. Чисельний склад інспекції залежав від обсягу виконуваних робіт. Очолював інспекцію начальник, якщо у штаті було понад 10 працівників, або старший інспектор, якщо їх було менше десяти. Роботою інспекції державних доходів керував завідувач міським (районним) фінансовим відділом, який вирішував питання прийому на роботу й переміщення з однієї посади на іншу, визначав порядок роботи інспекторського складу тощо. На працівників районних (місь-

ких) інспекцій державних доходів покладалася обов'язок здійснювати постійний контроль за надходженням від підприємств та організацій платежів у бюджет, проведення документальних перевірок за отриманими звітами і первинними бухгалтерськими документами. Інспектори та економісти розробляли пропозиції щодо забезпечення своєчасного виконання планів надходження платежів у бюджет, вивчали додаткові джерела доходів, вели облік підприємств та організацій, зобов'язаних вносити платежі в бюджет, і виконували інші контрольні функції.

У роки Другої світової війни було введено нові податки й переглянуто і змінено існуючі; якщо до війни податки з населення становили приблизно 5 % доходів бюджету, то під час неї вони досягли вже 13 %. Зростання податкових надходжень на війну було забезпечено за рахунок запровадження 100 % надбавки до сільськогосподарського і прибуткового податків, яка була скасована у 1942 р. у зв'язку з введенням військового податку. У підґрунтя військового податку було покладено принцип подушного оподаткування, що дозволило збільшити контингент платників за рахунок осіб, які раніше не були платниками податків (за період із 1942 по 1945 рр. надходження грошових коштів зі справляння військового податку становило близько третини всього бюджету).

Наприкінці 1941 р. влада запровадила такі податкові зобов'язання, як податок на холостяків, самотніх і малосімейних громадян, призначений для покриття державних витрат для надання допомоги самотнім і багатодітним матерям та виховання дітей, батьки яких загинули під час війни, і хоча цей податок започатковувався як тимчасовий, його було скасовано лише у 80-х роках ХХ століття, при чому із 1944 р. його зобов'язували сплачувати і громадян, які мали лише одну дитину або двох.

У цілому ж у роки Другої світової війни були внесені серйозні зміни в чинні на той час податки: переглянуто ставки сільськогосподарського податку, посилено диференціацію ставок прибуткового податку, змінено порядок його справляння, скасовано культзбір для збільшення доходів місцевих бюджетів, а як обов'язкові платежі були введені податок з будівель, земельна рента й разовий збір на колгоспних ринках, а місцевим радам на своїй території в містах дозволялося вводити збір із власників худоби.

У повоєнні роки державний бюджет був підпорядкований вирішенню найважливішого завдання – ліквідації наслідків війни і відновлення зруйнованого господарства країни.

Зростання надходжень у бюджет у вигляді податку з обігу і відрахувань від прибутку відновлених промислових підприємств дозволило трохи знизити податки з населення. З 1 січня 1946 р. було скасовано військовий податок, а з вересня того ж року підвищено неоподатковуваний мінімум для робітників і службовців. У наступні роки були внесені істотні зміни в сільськогосподарській і прибутковий податки. У повоєнний період населення було зобов'язане сплачувати такі податки: прибутковий податок з населення, податок на холостяків, самотніх і малосімейних громадян СРСР, сільськогосподарський податок, земельний податок тощо. Крім того, стягувалися місцеві збори з населення, які встановлювалися республіканськими органами влади з метою часткового відшкодування витрат з організації туризму, аматорського рибальства і полювання та інших послуг, що надаються громадянам, кошти від яких надходили до бюджетів республік.

У 60–70-х роках ХХ століття було зроблено низку спроб реформувати податкову систему. Безумовно, позитивною була помічена тенденція збільшення прибутку, який залишався в розпорядженні підприємств (наприклад, у 1965 р. частка таких коштів становила близько 26 %, у 1979 р. – 43 %, а у 1985 р. – 59 %). Крім того, податки з населення являли собою додаткове джерело формування доходної бази державного бюджету (частка цих податків у бюджеті тоді була досить невеликою: в 1940 р. – 5,2 %, у 1960 р. – 7,3 %, у 1970 р. – 8,1 %, у 1980 р. – 8,1 %, у 1985 р. – 7,7 %) [9, с. 86].

Водночас усі структурні елементи розподільних відносин визначалися на підставі встановлених зверху нормативів, що виключало можливість підприємствам проявити самостійність у розпорядженні фінансовими ресурсами і виражалося в переважанні інтересів «центру» і галузевих міністерств. Як уявляється, ця спроба реформування податкової системи в умовах командно-адміністративної системи була приречена на невдачу [10, с. 202–203]. У подальшому фінансова система еволюціонувала в напрямку, протилежному процесу загальносвітового розвитку: від оподаткування вона перейшла до адміністративних методів вилучення прибутку підприємств

і перерозподілу фінансових ресурсів через бюджет країни, а повна централізація грошових коштів і відсутність будь-якої самостійності підприємств у вирішенні фінансових питань позбавляли господарських керівників будь-якої ініціативи і поступово підштовхували країну до фінансової кризи [11, с. 137].

Як позитивні аспекти реалізації державної податкової політики у зазначених хронологічних межах можна виділити ліквідацію ідеї про неможливість використання податкових форм відносин держави і підприємств як самостійно господарюючих суб'єктів, розробку одного з основоположних принципів податкової теорії – принципу дії єдиної ставки оподаткування для всіх підприємств незалежно від форми власності, спробу запровадження державного регулювання коштів, які направляються за допомогою податкових методів, законодавче визначення та обґрунтування системи пільг, які надавались підприємствам, установам та організаціям.

### Висновки

Державну податкову політику в Україні у ХХ столітті можна структурувати шляхом виділення таких етапів еволюції податкової системи: перший етап (1918–1921 рр.) – ліквідація податкової системи; другий етап (1921–1930 рр.) – відновлення та розвиток системи оподаткування в умовах нової економічної політики; третій етап (1931–1939 рр.) – ліквідація податкової системи, започаткованої під час періоду нової економічної політики, проведення нової реформи у сфері оподаткування, запровадження нових видів податків та фінансових зобов'язань; четвертий етап (1945–1960 рр.) – часткове відновлення податкової системи як результат мобілізації ресурсів у повоєнний період; п'ятий етап (1960–1964 рр.) – часткова ліквідація окремих повоєнних пережитків податкової системи, істотні зміни у формах і методах акумуляції централізованих і децентралізованих фондів грошових ресурсів; шостий етап (1965–1989 рр.) – реформування податкової системи, сьомий етап (із 1990 р.) – початок повномасштабного відновлення податкової системи та її подальший розвиток в умовах незалежності України.

### Список бібліографічних посилань

1. Волобуев П. В. Экономическая политика Временного правительства. М., 1962. 484 с.
2. Александров А. М. Пошлины и налоги на обращение. Ленинград : Госфиниздат СССР, 1929. 133 с.
3. Струмилин С. Г. Очерки советской экономики: ресурсы и перспективы. М. : Гос. изд-во, 1930. 534 с.
4. Абезгауз Г. М., Бутков Д. А. Методология исследования контрреволюционных финансистов. *Финансовые проблемы*. 1931. № 1. С. 65–72.
5. Микеладзе П. В. Косвенные налоги. Ленинград : Финиздат НКФ СССР, 1927. 124 с.
6. Альский А. О. Денежные налоги и финансово-налоговая политика. М., 1922. 196 с.



7. Понтович Э. Э. Финансовый контроль. М. : Финиздат НКФ СССР, 1928. 110 с.
8. Кутлер П. Н. Сельскохозяйственный кредит. *Очередные вопросы финансовой политики*. 1922. № 2. С. 144–146.
9. Трифонов И. Я. Ликвидация эксплуататорских классов в СССР. М. : Политиздат, 1975. 406 с.
10. Дьяченко Е. П. История финансов в СССР. М. : Наука, 1978. 495 с.
11. Карпенко В. И. Финансовая статистика: статистика налогов и бюджетов. Ленинград : Гос. фин. изд. СССР, 1929. 251 с.

*Надійшла до редколегії 13.06.2020*

### **ГУФМАН Г. Л. ГОСУДАРСТВЕННАЯ НАЛОГОВАЯ ПОЛИТИКА В УКРАИНЕ: ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ (НА ПРИМЕРЕ XX ВЕКА)**

Исследованы концептуальные основы государственной налоговой политики в Украине в XX веке в историко-правовом аспекте. Установлено, что с момента провозглашения советской власти на территории Украины финансовая и налоговая системы подверглись серьезным трансформациям, а экономическая политика была направлена на содержание и укрепление власти, сохранение хозяйственного механизма и создание благоприятных условий для экономического подъема. Экономическая программа, провозглашенная большевистской властью, предусматривала установление прогрессивного подоходного налога, отмену косвенных налогов на предметы первой необходимости и установление высоких налогов на предметы роскоши. Первые послереволюционные годы века никаких новых видов налогов не устанавливалось, только расширялись основания применения штрафных санкций, и лишь в 1917 г. указывалось на необходимость обязательного взыскания налогов, введенных Временным правительством. Отдельно обоснована авторская периодизация становления государственной налоговой политики, историю которой предложено делить на шесть основных этапов.

**Ключевые слова:** *налоговая система, эволюция становления налоговой системы, политико-правовая мысль, налогообложение.*

### **GUFMAN G. L. STATE TAX POLICY IN UKRAINE: HISTORICAL AND LEGAL ASPECT (BASED ON THE EXAMPLE OF THE XX CENTURY)**

The scientific article is focused on the research of conceptual bases of public policy in Ukraine in the XX century in the historian legal discovery.

The author has established that a financial and tax system, from the moment of declaration of the Soviet power in the territory of Ukraine, underwent serious transformation, the economic policy was directed to maintenance and strengthening of the power, preservation of an economic mechanism and creating favorable conditions for economic recovery. And the economic program is proclaimed still the Bolshevik power provided: Establishment of the progressive income tax; to cancellation of indirect taxes on necessities; establishment of high taxes on luxury goods. At the first stages of the XX century no new types of tax were established, behind an exception the expansion of the bases of application of penalties and only in 1917 it was indicated the need of legal collection of the taxes imposed by provisional government.

It defined that the new economic policy was proclaimed for the purpose of restoration of commodity economy, revival of almost cancelled monetary taxes, from the ideas to a central and their principles of decentralization and partial denationalization. However, discrepancy of the made tax decisions, which took root on general level, turned out to be consequence strengthening of planned methods and mediate in administrative control, which constantly amplified arbitrariness from the state.

The attention has been focused on the fact that post-war years of the government budget was subordinated to the solution of the major task to mitigation of consequences of war and restoration of the destroyed economy of the country. Growth of receipts in the budget in the form of tax from a turn and assignments from the profit of the restored industrial enterprises allowed to lower taxes on the population a few. Since January 1, 1946 a war tax was cancelled, and since September of the same year the free minimum for workers and employees was raised.

The author has reasonably introduced the need for the periodization of the formation of the public tax policy, which is offered for considering through a prism of division into six main stages.


**Key words:** *tax system, evolution of formation of the tax system, political and legal thought, taxation.*

УДК 342.9(477)

DOI: <https://doi.org/10.32631/pb.2020.2.15>


## ЮЛІЯ ОЛЕКСАНДРІВНА ЗАГУМЕННА,

кандидат юридичних наук, доцент,  
Харківський національний університет внутрішніх справ;

 <https://orcid.org/0000-0003-0617-8363>,  
e-mail: [yuliyazagum@gmail.com](mailto:yuliyazagum@gmail.com);

## ВІКТОР ВІКТОРОВИЧ ЛАЗАРЄВ,

кандидат юридичних наук, доцент,  
Харківський національний університет внутрішніх справ;

 <https://orcid.org/0000-0001-9468-0497>,  
e-mail: [judge2101@gmail.com](mailto:judge2101@gmail.com)

# СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ (1991–2019 РОКИ)

Досліджено актуальні теоретико-методологічні, нормативно-правові та практичні аспекти діяльності органів місцевого самоврядування в Україні; розглянуто історичні закономірності його формування та розвитку (1991–2019 роки). Визначено етапи реформування місцевого самоврядування і територіальної організації публічної влади в Україні. Розглянуто актуальні проблеми забезпечення ефективного функціонування органів місцевого самоврядування.

**Ключові слова:** *місцеве самоврядування, органи місцевого самоврядування, органи публічної влади, децентралізація влади, реформування місцевого самоврядування, євроінтеграція.*

*Оригінальна стаття*

### Постановка проблеми

Підписання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом активувало процес децентралізації державної влади в Україні та створення умов для реалізації можливостей, наданих місцевому самоврядуванню. Місцеве самоврядування є невід'ємною частиною демократичного суспільства, оскільки воно активно впливає на політичні і соціально-економічні умови розбудови громадянського суспільства, стає важливою передумовою створення демократичної і правової держави. Розвиток законодавчих засад місцевого самоврядування в Українській державі відбувається під впливом досвіду його західних стандартів і практики державного будівництва у східно-європейських та інших країнах. Важливим чинником для розвитку інститутів самоврядування є процес глобалізації, який суттєво змінює суспільно-політичні відносини і принципи взаємодії територіальних громад, політичних організацій та органів місцевого самоврядування.

Становлення місцевого самоврядування супроводжується активним розвитком законодавства в цій галузі, а також підвищенням ролі локальної нормотворчості та ратифікації міжнародно-правових актів, що регламентують статутні й функціональні аспекти становлення та розвитку локальної муніципальної демократії.

### Стан дослідження проблеми

Проблематика становлення та розвитку органів місцевого самоврядування в Україні є доволі актуальною та привертає увагу як вітчизняних, так і зарубіжних учених, зокрема В. Б. Авер'янова, О. М. Бандурки, Д. М. Бахраха, В. І. Борденюка, В. П. Гробої, А. Т. Комзюка, О. О. Петришина, В. С. Погорілка, С. Г. Серьогіної, К. Є. Солянника, Ю. О. Тихомирова, Ю. М. Тодики, О. Ф. Фрицького, А. О. Черемиса, А. І. Черкасова, К. Ф. Шеремета й ін. Більшість дослідників в Україні наполегливо здійснюють наукові пошуки щодо визначення оптимальних шляхів реформування місцевого самоврядування, однак сучасний стан процесу реформ та його наукове і методичне забезпечення не можна визнати цілком задовільними без урахування історичних передумов становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні.

Окремі питання організації діяльності та функціонування органів місцевого самоврядування за останні роки ставали предметом розгляду представників різних галузей права. Зокрема, у 2019 р. Ю. М. Кириченко захистив дисертацію на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук «Адміністративно-правові засади діяльності органів місцевого самоврядування в Україні». Автор слушно зазначає, що, як показав аналіз теорії та практики адміністративного права, організація місцевої

влади й місцевого самоврядування ще не має достатнього обґрунтування. В Україні все ще не сформовано ефективної державної політики щодо місцевого самоврядування, що перешкоджає вирішенню завдання постійного збільшення кількості та наближення до громадян послуг, які надаються державними органами влади й органами місцевого самоврядування. Наявна адміністративна система породжує безліч проблем у наданні вказаних послуг, що заважає використовувати можливості місцевого самоврядування самостійно вирішувати широке коло питань місцевого значення [1, с. 3–7].

Теоретичні та практичні питання організації та здійснення кримінологічної діяльності органів місцевого самоврядування у сфері протидії злочинності комплексно розглянуто у монографічному дослідженні О. П. Шайтуро «Органи місцевого самоврядування у сфері протидії злочинності» (2019 р.). Дослідник розкриває актуальні проблеми забезпечення ефективного функціонування органів місцевого самоврядування у сфері протидії злочинності різними організаційно-управлінськими засобами, а також питання організації та здійснення кримінологічного впливу на злочинність з боку інших владних органів та інституцій [2, с. 5–6].

Слід звернути увагу на монографічне дослідження А. Й. Іванського «Місцеве самоврядування та захист майнових прав територіальної громади» (2019 р.), в якому розглядається правовий базис функціонування, взаємодії з іншими суб'єктами влади та подальшого розвитку органів місцевого самоврядування в Україні в особі місцевих громад в умовах сучасної децентралізації влади в державі та суттєвих змін, що відбуваються у правовому полі діяльності органів місцевого самоврядування. Науковець виділяє чотири етапи становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні. Ця монографія має не лише теоретичне значення, але й науково-практичне [3, с. 11–14].

Зважаючи на викладене, слід зазначити, що обрана тематика дослідження є вельми корисною та актуальною як для вітчизняної правової думки, так і для ефективного та конструктивного функціонування органів місцевого самоврядування в цілому.

### **Мета і завдання дослідження**

*Мета* статті – проаналізувати етапи становлення та розвитку органів місцевого самоврядування в Україні (1991–2019 р.) з урахуванням сучасних умов розвитку держави.

*Мета конкретизується в таких завданнях:*

– аналіз правової доктрини та положень чинного законодавства, комплексне дослідження

історичних закономірностей формування та розвитку місцевого самоврядування в Україні (1991–2019 р.);

– формулювання пропозицій щодо вдосконалення органів місцевого самоврядування в Україні з урахуванням сучасних умов розвитку держави.

### **Наукова новизна дослідження**

На підставі аналізу правової доктрини та положень чинного законодавства комплексно досліджено історичні закономірності формування та розвитку місцевого самоврядування в Україні (1991–2019 рр.) з урахуванням сучасних умов розвитку держави. Багато теоретичних та нормативних положень у цій сфері потребують як приведення у відповідність до завдань сьогодення, так і врахування сучасних форм і методів функціонування органів місцевого самоврядування в Україні.

### **Виклад основного матеріалу**

#### ***Становлення та розвиток місцевого самоврядування в Україні.***

Розвиток місцевого самоврядування в незалежній Україні – тривалий процес, який відбувається з урахуванням соціально-економічних змін у державі. Становлення цього інституту не можна розглядати як миттєвий процес. У розвитку самоврядування можна виокремити три етапи: 1990–1996 рр. (становлення інституту місцевого самоврядування незалежної України до ухвалення Конституції), 1996–2014 рр. (розвиток конституційних засад місцевого самоврядування) та із 2014 р. дотепер (реформування місцевого самоврядування України, децентралізація).

Головна роль в організації діяльності та функціонуванні органів державної влади в УРСР до 1990 р. належала Комуністичній партії. Особливостями адміністративно-територіального устрою було те, що на кожному рівні фігурувала відповідна партійна організація, така як обком, райком, міськком, а всі керівники рад чи виконкомів обов'язково належали до правлячої партії. Таким чином, була повністю відсутня автономність органів місцевої влади. Партійні органи ухвалювали основні рішення і займалися кадровими питаннями, відповідальність лежала на виконавчих органах рад, які збиралися двічі на рік на одноденні сесії.

Низка об'єктивних чинників, як-то: виникнення глибоких суперечностей у межах рад, а також між радами та партійними комітетами, відсутність досвіду в нового керівництва рад і недостатнє нормативно-правове регулювання

місцевого самоврядування, спричиняли конфлікти між органами влади різних рівнів. Усе це відбувалося на тлі реформування партійного та державного життя в СРСР, яке у сфері самоврядування майже не виходило на ті часи за межі суто формальних змін. Ухвалений 9 квітня 1990 р. Закон СРСР «Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР»<sup>1</sup> був дуже стислим і надто загальним та не передбачав жодних правових механізмів щодо вирішення назрілих проблем, що, зрештою, актуалізувало необхідність розроблення нових, більш дієвих законів [4, с. 163–164].

Становлення місцевого самоврядування в Україні почалося після ухвалення Декларації про державний суверенітет України 16 червня 1990 р. і Закону УРСР «Про місцеві ради народних депутатів Української РСР та місцевого самоврядування» від 7 грудня 1990 р. Цей Закон використовує термін «місцеве самоврядування», також він скасував підпорядкування рад та їх виконавчих органів по вертикалі, що фактично означало відмову від принципу демократичного централізму<sup>2</sup>. Ради звільнялися з-під опіки партійних комітетів, було встановлено повноваження рад кожного рівня, введено комунальну власність, а місцеві бюджети виведено з державного. У ст. 2 вказаного вище Закону закріплювалося: «До системи місцевого самоврядування належать: сільські, селищні, районні, міські, районні в містах, обласні ради народних депутатів і їх виконавчі органи, які є державними органами місцевого самоврядування»<sup>3</sup>.

У цьому Законі місцеве самоврядування в Україні визначалось як «територіальна самоорганізація громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через державні і громадські органи, які ними обираються, усіх питань місцевого життя, виходячи з інтересів населення, на основі законів України та власної фінансово-економічної бази». Також у цьому документі було закріплено керівні принципи,

на яких будується місцеве самоврядування, у тому числі «самостійність і незалежність рад народних депутатів у межах своїх повноважень у вирішенні питань місцевого значення; економічної та фінансової самостійності території; самофінансування і самозабезпечення; оптимальної децентралізації»<sup>4</sup>. Фактично це був крок до закріплення на законодавчому рівні самостійності рад, передусім організаційно-правової та фінансово-матеріальної [5, с. 112].

Важливу роль у врегулюванні питань місцевого самоврядування відігравав ухвалений 5 грудня 1990 р. Закон УРСР «Про бюджетну систему Української РСР»<sup>5</sup>.

Подальші зміни, які відбувались у державі, суттєво впливали на інститут місцевого самоврядування. Так, у 1991 р. було запроваджено посаду Президента, і це потягло за собою формування вертикалі державної влади на місцях, яка охоплювала представників президента в областях і районах. До компетенції представників президента належали загальне керівництво місцевими державними адміністраціями, виконання районного та обласного бюджетів і контроль за дотриманням чинного законодавства. Виходячи з цього, до переліку законодавчих актів, що регулювали діяльність органів місцевого самоврядування в Україні, було додано Закон України «Про Представника Президента України»<sup>6</sup> від 5 березня 1992 р., Закон України «Про внесення змін до Закону Української РСР "Про місцеві ради народних депутатів Української РСР та місцевого самоврядування"»<sup>7</sup> від 26 березня 1992 р., Закон України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування»<sup>8</sup> від 3 лютого 1994 р., Закон

<sup>4</sup> Там само.

<sup>5</sup> Про бюджетну систему Української РСР : Закон УРСР від 05.12.1990 № 512-XII. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1991. № 1. Ст. 1.

<sup>6</sup> Про Представника Президента України : Закон України від 05.03.1992 № 2167-XII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2167-12> (дата звернення: 05.05.2020). Втрапив чинність.

<sup>7</sup> Про внесення змін до Закону Української РСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцевого самоврядування» : Закон України від 26.03.1992 № 2234-XII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2234-12> (дата звернення: 05.05.2020). Втрапив чинність.

<sup>8</sup> Про формування місцевих органів влади і самоврядування : Закон України від 03.02.1994 № 3917-XII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/>

<sup>1</sup> Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР : Закон СРСР від 09.04.1990 № 1417-I // База даних (БД) «Законодавство України» / Верховна Рада (ВР) України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1417400-90> (дата звернення: 05.05.2020).

<sup>2</sup> Про місцеві ради народних депутатів Української РСР та місцевого самоврядування : Закон України від 07.12.1990 № 533-XII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-12> (дата звернення: 05.05.2020). Втрапив чинність.

<sup>3</sup> Там само.

України «Про вибори депутатів і голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах, обласних рад»<sup>1</sup> від 24 лютого 1994 р.

Законом України «Про Представника Президента України»<sup>2</sup> від 5 березня 1992 р. запроваджувалася виконавча вертикаль з представників Президента в областях, містах Києві і Севастополі, районах і районах міста Києва, які визначалися як найвищі посадові особи державної виконавчої влади на відповідній території, втілювали державну виконавчу владу і здійснювали контроль за органами місцевого самоврядування з питань виконання ними делегованих державних функцій. Згідно зі ст. 1 цього Закону в редакції від 16 березня 1993 р. «Представник Президента України вважався главою місцевої державної адміністрації відповідно в області, містах Києві, Севастополі, районі, районах міст Києва і Севастополя». За ст. 7 Закону «Представник зобов'язувався сприяти розвитку місцевого і регіонального самоврядування, у той же час був уповноважений здійснювати контроль за діяльністю органів місцевого і регіонального самоврядування з питань дотримання Конституції та законів України, указів Президента України, інших актів законодавчої та виконавчої влади»<sup>3</sup>.

Проте представник Президента України не мав права виконувати функції, що належать до відання органів місцевого і регіонального самоврядування, за винятком тих, що були пов'язані зі здійсненням ним функцій виконавчорозпорядчого характеру, які передавалися відповідній місцевій державній адміністрації обласними, Київською і Севастопольською міськими, районними, районними в містах Києві і Севастополі радами народних депутатів. Органи місцевого і регіонального самоврядування не мали права вирішувати питання, що належали до відання представника Президента України. Голови виконавчих комітетів сільських, селищних і міських рад несли відповідальність

перед відповідним представником за виконання делегованих їм повноважень з питань здійснення державних функцій [5, с. 116].

Наступним етапом стало ухвалення 26 березня 1992 р. Закону України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування», в якому місцеве та регіональне самоврядування закріплювалось як «основа демократичного устрою влади в Україні. Місцеве та регіональне самоврядування відображалось як територіальна самоорганізація громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя в межах Конституції України, законів України та власної фінансово-економічної бази, а регіональне самоврядування представлено як територіальну самоорганізацію громадян для вирішення безпосередньо або через органи, які вони утворюють, питань місцевого життя в межах Конституції України та законів України»<sup>4</sup>.

Слід зазначити, що цей Закон зробив значний крок до концептуального розмежування дуалістичної теорії і практики в організації місцевої влади і місцевого самоврядування та передбачив утвердження місцевого і регіонального самоврядування. Територіальною основою місцевого самоврядування називалися сільрада, селище та місто, а регіонального самоврядування – відповідно район та область. На основі виконавчих комітетів рад областей, районів та міст Києва і Севастополя утворювались державні адміністрації на чолі з представниками Президента України. Повноваження виконавчих комітетів місцевих рад у зв'язку з цим істотно зменшувалися, що посилювало конфронтацію між керівниками органів місцевого самоврядування і місцевих органів державної виконавчої влади [4, с. 165–166].

Подальші кроки щодо реформування територіальної організації публічної влади пов'язуються з ухваленням 3 лютого 1994 р. невеликого за обсягом, але дуже важливого Закону України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування»<sup>5</sup>. Згідно із

3917-12 (дата звернення: 05.05.2020). Втратив чинність.

<sup>1</sup> Про вибори депутатів і голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах, обласних Рад : Закон України від 24.02.1994 № 3996-XII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3996-12> (дата звернення: 05.05.2020). Втратив чинність.

<sup>2</sup> Про Представника Президента України : Закон України від 05.03.1992 № 2167-XII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2167-12> (дата звернення: 05.05.2020). Втратив чинність.

<sup>3</sup> Там само.

<sup>4</sup> Про внесення змін до Закону Української РСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» : Закон України від 26.03.1992 № 2234-XII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2234-12> (дата звернення: 05.05.2020). Втратив чинність.

<sup>5</sup> Про формування місцевих органів влади і самоврядування : Закон України від 03.02.1994 № 3917-XII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/>

цим Законом органами місцевого самоврядування в Україні визнавалися сільські, селищні, районні, міські, районні в містах та обласні ради, які мали власні виконавчі органи та наділялися власною компетенцією, в межах якої могли діяти самостійно. За початковою редакцією Закону обласні, районні, Київська і Севастопольська міські ради виконували функції органів державної влади, однак відповідно до його нової редакції від 28 червня 1994 р. голови сільських, селищних, районних, міських, районних у містах та обласних рад та очолювані ними виконавчі комітети в порядку і в межах, визначених законом, здійснювали делеговані їм повноваження державної виконавчої влади, при цьому в питаннях здійснення зазначених повноважень вони підпорядковувалися Кабінету Міністрів України, а також голові і виконавчому комітету Ради вищого рівня. Стаття 8 передбачала, що після виборів депутатів, голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах та обласних рад і формування виконавчих комітетів втрачає чинність Закон України «Про Представника Президента України», а повноваження обласних, Київської та Севастопольської міських, районних, районних у містах Києві і Севастополі місцевих державних адміністрацій передаються головам і виконавчим комітетам відповідних рад<sup>1</sup>. Таким чином, цим Законом водночас з новими виборами до місцевих органів влади скасовувався інститут місцевої державної адміністрації. Голови рад усіх рівнів мали обиратися всім населенням, а замість держадміністрацій знову відновлювалися виконкоми. У результаті цього модель дуалізму публічної влади на місцях було ліквідовано [5, с. 115].

Законом України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування»<sup>2</sup> від 3 лютого 1994 р. ради всіх рівнів проголошувалися органами місцевого самоврядування. Голови рад, за винятком районних у місті, обиралися шляхом прямих виборів безпосередньо населенням і за посадою очолювали виконавчі комітети. Поряд із цим нововведенням ради областей, районів, міст Києва і Севастополя наділялися функціями органів державної влади. Порівняно з попередньою моделлю місцевої влади ухвалення зазначеного Закону можна було розцінювати як тимчасову перемогу прихильників місцевого самоврядування, адже на всіх рівнях передбачалося формування повно-

цінних представницьких органів місцевого самоврядування із власними виконавчими структурами. Та лише за кілька місяців у країні було проведено дострокові президентські вибори. Новий глава держави не міг погодитися з такою моделлю місцевої влади, оскільки, на його погляд, це послаблювало систему виконавчої влади. Так, 6 серпня 1994 р. Президент України підписав Указ «Про забезпечення керівництва структурами державної виконавчої влади на місцях»<sup>3</sup>, яким установив підзвітність та підконтрольність собі голів районних і обласних рад та очолюваних ними виконавчих комітетів з питань здійснення ними делегованих повноважень державної виконавчої влади [4, с. 166–167]. Зазначений Указ не зміг кардинально змінити ситуацію, тому що його слід охарактеризувати як неконституційний, оскільки голови обласних та районних рад обирались на посади всім населенням, а отже, Президент не мав можливостей ані звільняти їх, ані керувати ними.

З метою подолання такої ситуації вже у грудні 1994 р. Президент вніс на розгляд Верховної Ради України проект конституційного закону «Про державну владу і місцеве самоврядування в Україні». Дебати навколо проекту цього закону, що тривали пів року, закінчились 8 червня 1995 р. підписанням між Верховною Радою України та Президентом України унікального, з правової точки зору, документа – Конституційного договору. Цей документ був поставлений на один рівень з Конституцією України, причому Конституція й усе інше законодавство могли застосовуватись лише в частині, яка не суперечила цьому Договору.

Конституційний договір фактично відновив модель місцевого самоврядування, що діяла на основі Закону 1992 р. На базі виконкомів обласних та районних рад було утворено систему органів місцевих державних адміністрацій, які підпорядковувалися по вертикалі знизу вгору, аж до Президента України, формальне самоврядування залишалося тільки на рівні населених пунктів [5, с. 120–121].

Незважаючи на критику, остаточне закріплення вертикалі державної виконавчої влади відбулося із затвердженням Указом Президента України Положення про обласну, Київську, Севастопольську міську державну адміністрацію

---

show/3917-12 (дата звернення: 05.05.2020). Втратив чинність.

<sup>1</sup> Там само.

<sup>2</sup> Там само.

<sup>3</sup> Про забезпечення керівництва структурами державної виконавчої влади на місцях : Указ Президента України від 06.08.1994 № 430/94 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/430/94> (дата звернення: 05.05.2020).

від 21 серпня 1995 р. і Положення про обласні, Київську та Севастопольську міські, районні, районні у містах Києві та Севастополі державні адміністрації від 24 липня 1995 р. Ураховуючи той факт, що 28 травня 1995 р. було ухвалено нову редакцію Закону України «Про бюджетну систему України»<sup>1</sup>, яка внесла додаткові обмеження на власні фінансові ресурси місцевих рад, разом із Конституційним договором територіальним громадам та їх органам було завдано серйозного правового удару. Більш того, 30 грудня 1995 р. Президент України підписав Указ «Про делегування повноважень державної виконавчої влади головам та очолюваним ними виконавчим комітетам сільських, селищних і міських рад»<sup>2</sup>. Згідно з цими указами місцева державна адміністрація одержала низку повноважень, які навіть теоретично не можуть бути передані державній виконавчій владі, зокрема право вносити зміни до місцевого бюджету і встановлювати місцеві податки [5, с. 113–124].

Саме так і завершився перший етап еволюції місцевого самоврядування незалежної України. Отже, процес становлення інституту місцевого самоврядування, що тривав з моменту ухвалення Закону України «Про місцеві ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування»<sup>3</sup> і до ухвалення Конституції України 28 червня 1996 р., можна охарактеризувати як своєрідний етап становлення системи місцевого самоврядування, на якому все ж таки домінувала невизначеність місця та значення інституту місцевого самоврядування в системі публічної влади.

#### **Реформування місцевого самоврядування.**

З ухваленням Конституції України у 1996 р.<sup>4</sup> розпочався новий етап розвитку інституту

місцевого самоврядування незалежної країни. Основний Закон створив правові передумови утвердження місцевого самоврядування в Україні, окреслив загальні засади конституційної моделі територіальної організації влади на місцях і визначив концептуальні напрямки діяльності виконавчих органів місцевого самоврядування. Про це свідчать статті 5, 7, 13, 19, 38, 40, 71, 118 та інші, що стосуються місцевого самоврядування, і Розділ XI Конституції України, який безпосередньо присвячено місцевому самоврядуванню. Найбільш вагоме значення має ст. 7 Конституції України, в якій зазначено, що в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування [6, с. 377]. Конституція Автономної Республіки Крим також визначає порядок функціонування системи органів місцевого самоврядування. Статтею 42 передбачено, що «місцеве самоврядування в Автономній Республіці Крим здійснюється згідно з Конституцією України і законами України»<sup>5</sup>. Важливим положенням Основного Закону є те, що на місцях діють дві системи влади: місцеве самоврядування і місцеві державні адміністрації. Обидві системи є суб'єктами конституційно-правових відносин. Вони діють у межах конституційних повноважень. Суб'єкти місцевого самоврядування не входять до системи виконавчої влади, як і суб'єкти виконавчої влади – до системи місцевого самоврядування. Однак вони не існують ізольовано і згідно із законодавством повинні будувати свою діяльність на принципах поєднання місцевих і державних інтересів. Вивчення повноважень обох суб'єктів конституційних правовідносин дає змогу дійти висновку, що державні органи повинні забезпечувати належні умови для нормальної діяльності органів місцевого самоврядування, а самоврядні структури, у свою чергу, виконувати чимало повноважень органів державної виконавчої влади [4, с. 169–170].

Подальший процес розвитку і функціонування системи місцевого самоврядування в Україні почався з розробки й увалення комплексного законодавства про місцеве самоврядування. Недосконалість і невизначеність певних положень Конституції України спонукала до появи різних законодавчих ініціатив, що знайшло своє відображення у двох проектах закону. Після тривалих дискусій, взаємних поступок і компромісів 21 травня 1997 р. було ухвалено

<sup>1</sup> Про бюджетну систему Української РСР : Закон УРСР від 05.12.1990 № 512-XII. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1991. № 1. Ст. 1.

<sup>2</sup> Про делегування повноважень державної виконавчої влади головам та очолюваним ними виконавчим комітетам сільських, селищних і міських Рад : Указ Президента України від 30.12.1995 № 1194/95 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1194/95> (дата звернення: 05.05.2020). Втрапив чинність.

<sup>3</sup> Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування : Закон України від 07.12.1990 № 533-XII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-12> (дата звернення: 05.05.2020). Втрапив чинність.

<sup>4</sup> Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // БД «Законодавство

України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 05.05.2020).

<sup>5</sup> Там само.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»<sup>1</sup>, який визначив систему і гарантії місцевого самоврядування, засади організації та діяльності, правовий статус і відповідальність органів та посадових осіб системи органів місцевого самоврядування та низку інших важливих положень, спираючись при цьому на світовий досвід та національні здобутки. Певним чином зазначений Закон можна вважати конституцією місцевого самоврядування в Україні. Цей нормативно-правовий акт у ст. 5 установив систему місцевого самоврядування, що охоплює територіальну громаду, сільську, селищну та міську ради, сільського, селищного і міського голів, виконавчі органи сільської, селищної і міської рад, районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст та органи самоорганізації населення. Також цей Закон у ст. 4 визначив, що місцеве самоврядування в Україні здійснюється на принципах народовладдя, законності, гласності, колегіальності, поєднання місцевих і державних інтересів, виборності, правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених цим та іншими законами, підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб, державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування, судового захисту прав місцевого самоврядування<sup>2</sup>.

У системно-структурному плані ухвалення Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» ознаменувало собою повернення до європейської континентальної (французької) моделі місцевого самоврядування, що передбачає визнання його самостійності в поєднанні з адміністративним наглядом за ним з боку місцевих органів виконавчої влади, а також поєднання місцевого самоврядування з органами державної виконавчої влади на проміжних (обласному, районному) рівнях адміністративно-територіального устрою

Єдиний виняток було зроблено для столиці – міста Києва, де спеціальним законом було встановлено фактично іберійську модель місцевого самоврядування (управління на місцевому рівні здійснюють обрані населенням представницькі органи і посадові

особи місцевого самоврядування, яких затверджують органи державної влади)<sup>3</sup>. При цьому в самому Законі такий підхід чітко не зафіксовано, там «не передбачено суттєвих особливостей здійснення виконавчої влади у місті Києві порівняно з іншими містами, що не мають особливого статусу, окрім надання міській та районній у місті Києві радам права формування власних виконавчих органів». Лише шляхом системного тлумачення низки норм Конституції та законів «Про місцеві державні адміністрації» і «Про столицю України – місто-герой Київ» Конституційному Суду України вдалося визначити, що Київську міську державну адміністрацію має очолювати лише особа, обрана Київським міським головою, яка Президентом України призначається головою Київської міської державної адміністрації [5, с. 128–129].

Відповідно до норм зазначеного Закону органами місцевого самоврядування є: по-перше, рада – виборний орган місцевого самоврядування, який складається з депутатів і відповідно до закону наділяється правом представляти інтереси територіальної громади і ухвалювати від її імені рішення; по-друге, виконавчі органи рад – органи, які відповідно до Конституції України та цього Закону створюються сільськими, селищними, міськими та районними в містах (у разі їх створення) радами для здійснення виконавчих функцій і повноважень місцевого самоврядування у межах, визначених цим та іншими законами; по-третє, районні й обласні ради – органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст; по-четверте, органи самоорганізації населення – представницькі органи, що створюються частиною жителів, які тимчасово або постійно проживають на відповідній території в межах села, селища чи міста<sup>4</sup>.

Згодом парламентом Української держави було ухвалено низку фундаментальних законів, що визначали роль системи місцевого самоврядування, серед яких основне місце посідає Європейська хартія місцевого самоврядування, ратифікована Законом України від 15 липня 1997 р. № 452/97<sup>5</sup>. Згідно зі ст. 9

<sup>1</sup> Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр> (дата звернення: 05.05.2020).

<sup>2</sup> Там само.

<sup>3</sup> Там само.

<sup>4</sup> Там само.

<sup>5</sup> Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування : Закон України від 15.07.1997 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/452/97-вр> (дата звернення: 05.05.2020).



Конституції України<sup>1</sup> Європейська хартія місцевого самоврядування стала складовою національного законодавства України. Це обумовило необхідність удосконалення чинного законодавства України та приведення його у відповідність до положень Хартії. Метою Хартії є «встановлення загальноєвропейських стандартів щодо визначення і захисту прав територіальних громад і органів місцевого самоврядування, що забезпечує їх активну участь у вирішенні питань місцевого значення»<sup>2</sup>. Хартія зобов'язала держави, які її підписали, застосовувати основні правові норми, що гарантують правову, адміністративну і фінансову автономність територіальних громад та їх органів. Вона є першим комплексним правовим документом, у якому закріплено та гарантовано керівні засади місцевої автономії – однієї з основ демократії, яку Рада Європи зобов'язалася захищати і розвивати в дусі загальноєвропейських цінностей. Слід зазначити, що Європейська хартія місцевого самоврядування втілює головним чином ідею децентралізації частини державної виконавчої влади. Тобто місцеве самоврядування входить у механізм народовладдя, відповідно, його здійснення може відбуватися не лише на рівні територіальних громад, а й на рівні регіонів (районів, областей) [4, с. 174].

Наступним важливим кроком на шляху розбудови системи місцевого самоврядування та формування її взаємовідносин із місцевими органами державної виконавчої влади стало ухвалення Закону України «Про місцеві державні адміністрації»<sup>3</sup> від 9 квітня 1999 р., який визначив організацію, повноваження та порядок діяльності місцевих державних адміністрацій. Однак його положення суперечили Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», особливо в частині повноважень, що тягне за собою конкуренцію компетенції від-

повідних органів. На практиці суперечності призводили до труднощів, з якими стикалися працівники органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій.

Матеріальні та організаційні основи служби в органах місцевого самоврядування було закладено в Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування»<sup>4</sup> від 7 червня 2001 р. Цим Законом встановлено також порядок проходження служби в органах місцевого самоврядування, правовий статус та гарантії їх посадових осіб.

Згодом, 21 червня 2001 р., Верховною Радою України було ухвалено Бюджетний кодекс України, яким закладено основу та засади функціонування бюджетів місцевого самоврядування. Однак встановлена цим Кодексом структура місцевих бюджетів так і не знайшла реального втілення на практиці. Пояснюється це тим, що під час проведення бюджетних перетворень не враховувалося головне – специфіка адміністративно-територіального устрою. Саме тому в більшості випадків система місцевих бюджетів є неефективною, «віртуальною».

Крім зазначених законів, існує низка вітчизняних та міжнародних законодавчих актів, що регулюють діяльність органів місцевого самоврядування. До них належать: Закон України «Про статус депутатів місцевих рад»<sup>5</sup> від 11 липня 2002 р., Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми»<sup>6</sup> від 3 липня 1991 р., Закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації»<sup>7</sup> від 23 вересня

<sup>4</sup> Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 № 2493-III // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14> (дата звернення: 05.05.2020).

<sup>5</sup> Про статус депутатів місцевих рад : Закон України від 11.07.2002 № 93-IV // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15> (дата звернення: 05.05.2020).

<sup>6</sup> Про всеукраїнський та місцеві референдуми : Закон України від 03.07.1991 № 1286-XII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1286-12> (дата звернення: 05.05.2020). Втратив чинність.

<sup>7</sup> Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації : Закон України від 23.09.1997 № 539/97-ВР // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/539/97-вр> (дата звернення: 05.05.2020).

<sup>1</sup> Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 05.05.2020).

<sup>2</sup> Європейська хартія місцевого самоврядування : від 15.10.1985 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036) (дата звернення: 05.05.2020).

<sup>3</sup> Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14> (дата звернення: 05.05.2020).

1997 р., Закон України «Про столицю України місто-герой Київ»<sup>1</sup> від 15 грудня 1999 р., Закон України «Про органи самоорганізації населення»<sup>2</sup> від 11 липня 2001 р., Закон України «Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку малих міст»<sup>3</sup> від 4 березня 2004 р., Європейська рамкова конвенція «Про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями»<sup>4</sup> від 21 травня 1980 р., Додатковий протокол до Європейської рамкової конвенції «Про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями»<sup>5</sup> від 9 листопада 1995 р.

Також у цей період було здійснено декілька спроб вирішити проблеми розвитку місцевого самоврядування на концептуальному рівні. Ідеться про Програму державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні, затверджену Президентом України (2001 р.), Концепцію державної регіональної політики (2001 р.), Концепцію Програми законодавчого забезпечення розвитку місцевого самоврядування (2002 р.) і Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2015 р., які ухвалив Кабінет Міністрів України. Окремі заходи з указаних програмних документів частково були реалізовані, однак від-

сутнього поступу в розвитку місцевого самоврядування це не додало [5, с. 131].

У подальшому основна увага приділялася проблемам удосконалення чинного законодавства з метою вирішення питань перерозподілу та чіткого розмежування повноважень між центральними та місцевими органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування на користь останніх, установлення механізмів делегування органам місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади, утворення дієздатних, забезпечених ресурсами територіальних громад тощо.

З метою вдосконалення взаємодії між органами місцевого самоврядування та центральними органами виконавчої влади Президентом було створено Раду міських голів при Президентові України. Для здійснення реформи місцевого самоврядування, підвищення якості життя людини за рахунок створення умов для сталого розвитку територіальних громад як самостійних та дієздатних соціальних спільнот, члени яких матимуть можливість ефективно захищати власні права та інтереси шляхом участі у вирішенні питань місцевого значення, Кабінетом Міністрів України було схвалено Концепцію реформи місцевого самоврядування.

Основною метою Концепції було створення реальної організаційної та фінансової самостійності територіальних громад та органів місцевого самоврядування і наближення їх можливостей та якості діяльності до європейських стандартів, що потребує здійснення певних заходів: 1) упровадження механізму партнерських відносин між органами державної виконавчої влади й органами місцевого самоврядування; 2) унормування питання щодо місцевих референдумів та виборів до місцевих рад; створення передумов для формування самодостатніх громад; 3) проведення виборів до рад новостворених громад і надання повноважень новоутвореним радам громад від сільських, селищних міських рад, місцевих органів виконавчої влади відповідно до закону; 4) реорганізація районних державних адміністрацій [4, с. 177–178].

Наступною спробою ініціювати проведення реформи місцевого самоврядування на загальнодержавному рівні було Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформи місцевого самоврядування» від 29 липня 2009 р. № 900-р<sup>6</sup>, однак у

<sup>1</sup> Про столицю України – місто-герой Київ : Закон України від 15.01.1999 № 401-XIV // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/401-14> (дата звернення: 05.05.2020).

<sup>2</sup> Про органи самоорганізації населення : Закон України від 11.07.2001 № 2625-III // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2625-14> (дата звернення: 05.05.2020).

<sup>3</sup> Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку малих міст : Закон України від 04.03.2004 № 1580-IV // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1580-15> (дата звернення: 05.05.2020).

<sup>4</sup> Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями : від 21.05.1980 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_106](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_106) (дата звернення: 05.05.2020).

<sup>5</sup> Додатковий протокол до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями : від 09.11.1995 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_099](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_099) (дата звернення: 05.05.2020).

<sup>6</sup> Про схвалення Концепції реформи місцевого самоврядування : Розпорядження Кабінету

2012 р. воно втратило чинність. На той момент розробку концептуальних засад реформи місцевого самоврядування здійснювала Конституційна асамблея, але відповідні напрацювання не було втілено в конституційній правотворчій і правозастосовній практиці.

Подальші спроби пошуку оптимального варіанту місцевого самоврядування спостерігаються у квітні 2014 р., коли Кабінетом Міністрів України було затверджено Концепцію реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні. Слід зазначити, що реформа місцевої влади в Україні з 2014 р. – це реформа місцевого самоврядування і місцевої державної влади, метою якої є поліпшення громадянам їх місця існування, а також надання якісних і доступних публічних послуг, узгодження інтересів держави й територіальних громад.

17 червня 2014 р. Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про співробітництво територіальних громад»<sup>1</sup>. У ньому закріплено організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, керівні принципи, форми й механізми такого співробітництва, його стимулювання, фінансування та контролю. Зазначений Закон закріпив механізм співробітництва територіальних громад і стимулював їх подальше об'єднання.

Реформа місцевого самоврядування і територіальної організації публічної влади в Україні на засадах децентралізації<sup>2</sup> стала пріоритетною в діяльності утвореної у 2015 р. Президентом України Конституційної комісії

на чолі з В. Гройсманом. За дуже стислий термін Комісією було підготовлено проект Закону України «Про внесення змін до Конституції в частині децентралізації». Уже в липні 2015 р. Президент подав цей законопроект на розгляд парламенту.

5 лютого 2015 р. було ухвалено закони України «Про засади державної регіональної політики» і «Про добровільне об'єднання територіальних громад», що становлять важливу законодавчу основу проведення реформи місцевого самоврядування «знизу» – за ініціативи самих територіальних громад і за підтримки цих ініціатив Урядом України і профільними міжнародними організаціями та програмами.

Так, Закон України «Про засади державної регіональної політики» визначив основні правові, економічні, соціальні, екологічні, гуманітарні та організаційні засади державної регіональної політики як складової внутрішньої політики України. Саме у цьому Законі було сформульовано нові сенси та акценти державної регіональної політики. «Метою державної регіональної політики є створення умов для динамічного, збалансованого розвитку України та її регіонів, забезпечення їх соціальної та економічної єдності, підвищення рівня життя населення, дотримання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного громадянина незалежно від його місця проживання»<sup>3</sup>.

Водночас Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» покликано регулювати відносини, що виникають у процесі добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ і міст, а також добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад.

Окремо слід звернути увагу, що після увалення Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»<sup>4</sup> у 2015 р. і започаткування процесу створення об'єднаних територіальних громад в Україні введено інститут старост. У зв'язку із цим до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» було внесено зміни і додано нову статтю 14<sup>1</sup>

Міністрів України від 29.07.2009 № 900-р // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/900-2009-p> (дата звернення: 05.05.2020). Втратило чинність.

<sup>1</sup> Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17.06.2014 № 1508-VII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18> (дата звернення: 05.05.2020).

<sup>2</sup> У формально-юридичному розумінні децентралізація – це існування в місцевому масштабі виборної влади, відмінної від адміністративної влади держави, здійснення в рамках закону її власних повноважень і обов'язків, для чого вона має статус місцевого самоврядування (муніципальної публічної влади) під певним контролем держави. Таким чином, можна констатувати, що децентралізація невіддільна від ідеї місцевого самоврядування та демократичних принципів (Калінкін А. С. Конституційна реформа у сфері децентралізації державної влади: проблеми теорії та практики : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2016. С. 44).

<sup>3</sup> Про засади державної регіональної політики : Закон України від 05.02.2015 № 156-VIII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19> (дата звернення: 05.05.2020).

<sup>4</sup> Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19> (дата звернення: 05.05.2020).

«Староста», яка передбачила проведення виборів старост. Перші вибори старост відбулися у січні 2016 р. Наступного 2017 р. такі вибори почали проводитися на регулярній основі. Зокрема, вибори старост в об'єднаних територіальних громадах в Україні успішно було проведено 30 квітня, а також у липні-серпні 2017 року<sup>1</sup>.

У 2017 р. Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України з метою забезпечення повсюдності місцевого самоврядування, просторового планування та управління земельними ресурсами розроблено проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо управління земельними ресурсами в межах території об'єднаних територіальних громад»<sup>2</sup>. Зазначеним законопроектом передбачено розширення повноважень органів місцевого самоврядування у галузі земельних відносин, зокрема наділення сільських, селищних і міських рад об'єднаних територіальних громад повноваженнями щодо розпорядження землями державної власності у межах території відповідних територіальних громад, зміни цільового призначення земельних ділянок приватної власності, продажу громадянам і юридичним особам земельних ділянок державної (крім земельних ділянок, на яких розташовано об'єкти, що підлягають приватизації) та комунальної власності, вилучення для суспільних та інших потреб земельних ділянок із земель державної та комунальної власності, наданих у постійне користування.

Ще одним актуальним законопроектом, підготовленим Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України у 2017 р., став проект Закону України «Про засади адмініст-

ративно-територіального устрою України», що є досить довгоочікуваним для України з огляду на необхідність реформування територіальної організації публічної влади на засадах децентралізації. Зазначений проект унормовує основні засади адміністративно-територіального устрою України, порядок утворення, ліквідації, встановлення і зміни меж адміністративно-територіальних одиниць, найменування та перейменування населених пунктів і районів та віднесення населених пунктів до категорій сіл, селищ і міст.

У 2018 р. об'єднані громади отримали у комунальну власність майже 1,5 млн га земель сільськогосподарського призначення за межами населених пунктів. Завдяки реалізації Закону України «Про співробітництво територіальних громад»<sup>3</sup> було створено механізм вирішення спільних проблем громад: утилізації та переробки сміття, розвитку спільної інфраструктури тощо. На кінець 2018 р. було реалізовано вже 325 договорів про співробітництво. Цим механізмом скористалися 1262 громади.

### Висновки

23 січня 2019 р. за ініціативою Кабінету Міністрів України відбувся перехід до нового етапу реформи децентралізації, який враховує закріплення позитивного досвіду і формування спроможних громад, зміну територіального устрою на рівні районів та громад, чітке розмежування повноважень і функцій контролю різних рівнів управління, а також розвиток форм місцевої демократії. Таким чином, місцеве самоврядування в Україні продовжує розвиватися і вдосконалюватися, шукаючи оптимальний варіант функціонування.

### Список бібліографічних посилань

1. Кириченко Ю. М. Адміністративно-правові засади діяльності органів місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2019. 44 с.
2. Шайтуро О. П. Органи місцевого самоврядування у сфері протидії злочинності : монографія. Харків : ФОП Панов А. М., 2019. 409 с.
3. Іванський А. Й. Місцеве самоврядування та захист майнових прав територіальної громади : монографія. Одеса : Гельветика, 2019. 232 с.

<sup>1</sup> Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19> (дата звернення: 05.05.2020).

<sup>2</sup> Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо управління земельними ресурсами в межах території об'єднаних територіальних громад : від 18.09.2017 № 7118 / ініціатор В. Б. Гройсман // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=62556](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62556) (дата звернення: 05.05.2020).

<sup>3</sup> Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17.06.2014 № 1508-VII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18> (дата звернення: 05.05.2020).

4. Грובהва В. П. Система місцевого самоврядування в Україні: проблеми теорії і практики : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02. Харків, 2013. 415 с.
5. Кондрацька Н. М. Місцеве самоврядування в Україні: конституційна модель системно-структурної організації : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Харків, 2017. 236 с.
6. Історія держави і права України : практикум / М. Ю. Бурдін, О. А. Гавриленко, І. Д. Коцан та ін. ; за ред. М. Ю. Бурдіна. Харків : ФОРМ Бровін О. В., 2017. 377 с.

*Надійшла до редколегії 12.05.2020*

#### **ЗАГУМЕННАЯ Ю. О., ЛАЗАРЕВ В. В. СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В УКРАИНЕ (1991–2019 ГОДЫ)**


Исследованы актуальные теоретико-методологические, нормативно-правовые и практические аспекты деятельности органов местного самоуправления в Украине. Рассмотрены исторические закономерности его формирования и развития в Украине (1991–2019 годы). Определены этапы реформирования местного самоуправления и территориальной организации публичной власти в Украине. Рассмотрены актуальные проблемы обеспечения эффективного функционирования органов местного самоуправления.

**Ключевые слова:** *местное самоуправление, органы местного самоуправления, органы публичной власти, децентрализация власти, реформирование местного самоуправления, евроинтеграция.*

#### **ZAHUMENNA YU. O., LAZAREV V. V. FORMATION AND DEVELOPMENT OF LOCAL SELF-GOVERNMENT AGENCIES IN UKRAINE (1991–2019)**

Local self-government is an integral part of a democratic society, since it actively influences the political and socio-economic conditions for the development of civil society, and becomes an important prerequisite for the creation of a democratic and legal state. The development of legislative principles of local self-government in the Ukrainian state is influenced by the experience of Western standards of local self-government, the practice of state building in Eastern European and other countries. An important factor for the development of self-government institutions is the process of globalization, which significantly changes socio-political relations, changes the principles of interaction of territorial communities, political organizations and local self-government agencies. The authors of the article study the current theoretical and methodological, legal and practical aspects of local self-government in Ukraine. The historical regularities of the formation and development of local self-government in Ukraine (1991–2019) are studied. The stages of the formation and reform of local self-government and territorial organization of public power in Ukraine are determined, namely the authors have distinguished three stages: 1990-1996 (formation of the institution of local self-government of independent Ukraine before the adoption of the Constitution); 1996–2014 (development of the Constitutional principles of local self-government); from 2014 to the present day (reform of local self-government of Ukraine, decentralization). The current problems of ensuring the effective functioning of local self-government agencies are studied.

**Key words:** *local self-government, local self-government agencies, public authorities, decentralization of power, local self-government reform, European integration.*

**ДЕНИС ОЛЕКСАНДРОВИЧ КОШИКОВ,***кандидат юридичних наук,**Харківський національний університет внутрішніх справ;* <https://orcid.org/0000-0002-2546-0965>,*e-mail: besolgigo@gmail.com***ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ОЦІНЮВАННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ:  
ОСНОВНІ ПІДХОДИ ТА МОЖЛИВОСТІ ДЛЯ УКРАЇНИ**

Аргументовано необхідність подальшого вивчення ефективності діяльності державних органів зарубіжних країн стосовно реалізації політики економічної безпеки, що потужно впливатиме на розбудову національної системи оцінювання такої ефективності. Розглянуто наукові підходи до визначення в зарубіжних наукових джерелах терміна «економічна безпека» залежно від об'єкта дослідження (держава, регіон, людина), а також показники її оцінювання. Проаналізовано закордонний досвід оцінювання економічного стану та економічної безпеки зарубіжних країн, який застосовується як на рівні керівництва держав, так і для міжнародних рейтингів Світового банку та Банку реконструкції та розвитку. Запропоновано основні напрямки імплементації позитивного зарубіжного досвіду оцінювання рівня економічної безпеки в національну практику. Зроблено висновок, що національна методика розрахунку рівня економічної безпеки України потребує вдосконалення шляхом введення до її системи показників роботи державних органів за відповідним напрямком, визначення критеріїв і показників протидії економічній злочинності та корупції, вдосконалення механізму збору первинних даних шляхом додавання соціологічних досліджень, експертних оцінок та досліджень зарубіжних фінансових інституцій.

**Ключові слова:** економіка, економічна безпека, критерії, показники, оцінювання.

*Оригінальна стаття*

**Постановка проблеми**

Реалізація державної політики у сфері забезпечення економічної безпеки держави потребує системного моніторингу та коригування, враховуючи швидкі зміни в глобальному світі та економічному просторі. Зазначений моніторинг стану економічної безпеки держави має здійснюватися шляхом отримання та вивчення певних фактичних даних, що дозволяють зробити висновок про ефективність спільних зусиль уповноважених органів держави в напрямку забезпечення національної економічної безпеки. Зазначені дані в науковій літературі отримали назву «показники економічної безпеки», у свою чергу параметри, за якими створюються відповідні дані (показники), називаються критеріями.

У 2013 р. Міністерством економічного розвитку України були розроблені Методичні рекомендації щодо розрахунку рівня економічної безпеки України, в яких закріплено перелік основних індикаторів стану економічної безпеки України, їх порогові значення, а також алгоритм розрахунку інтегрального індексу економічної безпеки<sup>1</sup>. Разом із тим, цей доку-

мент зазначає, що методичні рекомендації мають інформаційний, рекомендаційний, роз'яснювальний характер та не є обов'язковими. Отже, ми впевнені, що пропонувані Міністерством перелік можна вдосконалити, зокрема шляхом вивчення закордонного досвіду оцінювання стану економіки, економічної безпеки та роботи державних органів у зазначеному напрямку.

**Стан дослідження проблеми**

За останні роки проблемі оцінювання стану економічної безпеки держави присвятили свої праці А. Ю. Гріненко, В. В. Джумеля, Д. В. Журавльов, А. Б. Качинський, А. В. Піхоцький та ін. Разом із цим, аналіз зазначених праць указує на необхідність подальшого вивчення ефективності діяльності державних органів зарубіжних країн стосовно реалізації політики економічної безпеки, що потужно впливатиме на розбудову національної системи оцінювання такої ефективності.

---

України : Наказ М-ва економічного розвитку і торгівля України від 29.10.2013 № 1277 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1277731-13> (дата звернення: 21.05.2020).

---

<sup>1</sup> Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня економічної безпеки

### **Мета і завдання дослідження**

Метою статті є аналіз закордонного досвіду оцінювання економічного стану та економічної безпеки зарубіжних країн із подальшим виробленням пропозицій щодо вдосконалення національного законодавства у цій сфері. Досягнення задекларованої мети забезпечується виконанням таких завдань: опрацювання наукових підходів до визначення у зарубіжних наукових джерелах терміна «економічна безпека» залежно від об'єкта дослідження (держава, регіон, людина), а також показників її оцінювання; визначення особливостей проведення Світовим банком та Європейським банком реконструкції та розвитку комплексних досліджень розвитку економіки країн світу та розроблення пропозицій щодо оновлення національної методики розрахунку рівня економічної безпеки України.

### **Наукова новизна дослідження**

У публікації проаналізовано закордонний досвід оцінювання економічного стану та економічної безпеки зарубіжних країн, який застосовується як на рівні керівництва держав, так і для складання міжнародних рейтингів Світового банку та Банку реконструкції та розвитку, в результаті чого запропоновано провідні напрямки імплементації позитивного зарубіжного досвіду оцінювання рівня економічної безпеки в національну практику.

### **Виклад основного матеріалу**

Для об'єктивного аналізу оцінювання ефективності державної політики у сфері економічної безпеки, по-перше, слід визначитися із базовим поняттям. Як ми уже зазначали в попередніх наукових публікаціях, під державною політикою у сфері забезпечення економічної безпеки держави ми маємо розуміти закріплену чинним законодавством України систему законодавчих, організаційних та управлінських заходів, яка реалізується, головним чином, уповноваженими суб'єктами публічної адміністрації за участю політичних партій, інститутів громадянського суспільства та представників бізнес-середовища з метою впорядкування та розвитку суспільних економічних відносин, забезпечення реалізації соціально-економічних прав і свобод громадян, а також створення умов для подальшого розвитку і зростання національної економіки та забезпечення конкурентоспроможності держави у світовому економічному середовищі.

Разом із вищевикладеним виникає питання про те, як оцінювати ефективність реалізації державної політики. З одного боку, пи-

тання дуже легке – слід створити певну систему критеріїв оцінювання стану економічної безпеки, сформулювати (вирахувати) перелік показників за цими критеріями, а потім поррахувати, якими вони є в реальності, – якщо отримані дані відрізняються від еталонних у більший бік, значить країна прямує в правильному напрямку, якщо ні, то діяльність із забезпечення економічної безпеки треба скоригувати.

Водночас, на нашу думку, використовувати в нормативних актах і спеціальній літературі показники економічної безпеки є суто «економіко-цифровими» даними, що відображають числові значення для певних сфер життєдіяльності людини: рівень заробітної плати, значення ВВП, обсяг інвестицій у грошовому вимірі тощо. Натомість ми пропонуємо досліджувати це питання з урахуванням ефективності діяльності органів державної влади, які є суб'єктами, уповноваженими реалізовувати державну політику в окремих складових економічної безпеки. На наш погляд, цей підхід має право на існування, оскільки він дозволяє знайти першопричину, яка могла призвести до негативного підсумкового результату у вигляді формально визначеного показника економічної безпеки, і в цьому аспекті нам може допомогти зарубіжний досвід здійснення такого оцінювання.

Якщо говорити про показники економічної безпеки Республіки Казахстан, то до них науковці відносять обсяг валового внутрішнього продукту, частку в промисловому виробництві обробної промисловості, частку в промисловому виробництві машинобудування, обсяги інвестицій, витрати на наукові дослідження, частку нових видів продукції в обсязі продукції, що випускається, та продукції машинобудування, частки людей, що мають доходи нижче прожиткового мінімуму, тривалість життя населення, розрив між доходами 10 % найбагатших і 10 % найбідніших груп населення, рівень злочинності, рівень безробіття за методологією МОП, рівень інфляції за рік, обсяг внутрішнього боргу, обсяг зовнішнього боргу, частку зовнішніх запозичень у покритті дефіциту бюджету, дефіцит бюджету, грошову масу й частку імпорту у внутрішньому споживанні [1, с. 100].

У республіці Білорусь не виділяють окремих індикаторів економічної безпеки, натомість ми можемо знайти деякі з них у переліку показників національної безпеки, визначених Указом Президента Республіки Білорусь від 9 листопада 2010 р. № 575: частка у ВВП інвестицій в основний капітал, рівень інноваційної

активності промислових підприємств, внутрішні витрати на наукові дослідження і розробки, платежі з обслуговування державного боргу до доходів республіканського бюджету, індекс розвитку людського потенціалу, доцільний коефіцієнт тощо<sup>1</sup>.

Білоруські науковці до системи показників економічної безпеки відносять такі дані: частка ВВП на душу населення в середньосвітовому ВВП на душу населення, частка в промисловому виробництві обробної промисловості, частка в промисловому виробництві машинобудування, обсяги інвестицій, витрати на наукові дослідження, частка нової продукції в загальному обсязі промислової продукції, частка в населенні людей, що мають доходи нижче прожиткового мінімуму, рівень безробіття за методологією МОП, рівень інфляції за рік, обсяг внутрішнього боргу, обсяг зовнішнього боргу, дефіцит бюджету, сальдо зовнішньої торгівлі, включно з послугами, частка імпорту у внутрішньому споживанні [2].

Отже, більшість показників згаданих країн є подібними до таких у національній методиці розрахунку рівня економічної безпеки, визначеній у 2013 р.

Водночас у Республіці Казахстан, у тому числі у сфері економіки, робота профільного міністерства, Міністерства фінансів, та інших державних органів оцінюється за двома на-

прямками: 1) операційне оцінювання ефективності; 2) оцінювання результативності діяльності.

Операційне оцінювання – це комплекс заходів, спрямованих на визначення ефективності процесів діяльності в державних органах. Джерелами інформації для операційного оцінювання є:

1) звіти державних органів про проведену роботу за звітний період;

2) результати перевірок Адміністрації Президента Республіки Казахстан та уповноважених на проведення операційного оцінювання державних органів;

3) результати контролю Адміністрації Президента Республіки Казахстан з питань виконання актів і доручень Президента, Державного секретаря Республіки й Адміністрації Президента;

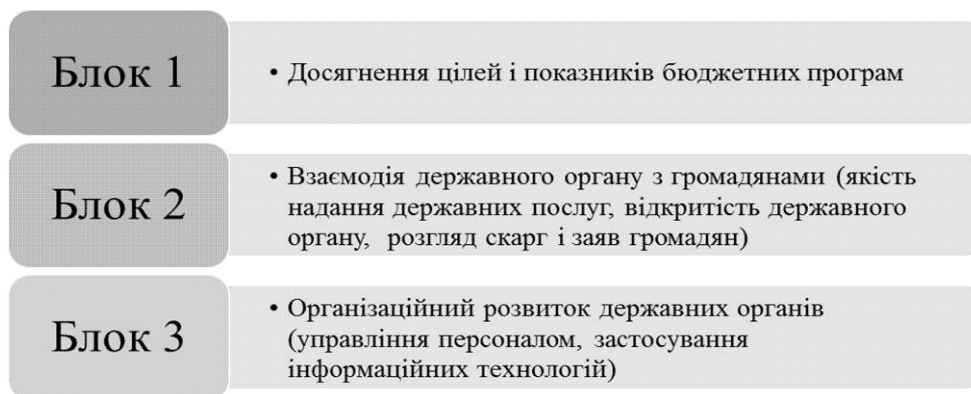
4) результати контролю Канцелярії Прем'єр-міністра Республіки з питань виконання актів та доручень Уряду Республіки Казахстан;

5) акти контролю державних органів та офіційні статистичні дані;

7) висновки незалежних експертів за блоками діяльності оцінюваних державних органів;

8) результати соціологічних досліджень, оглядів міжнародних організацій і міжнародних рейтингів за певним блоком операційного оцінювання<sup>2</sup>.

Операційне оцінювання здійснюється за такими блоками [3].



Отже, можна констатувати, що в Республіці Казахстан реалізація політики в економі-

чній сфері оцінюється не лише з точки зору суто економічних показників, а й охоплює

<sup>1</sup> Об утверждении Концепции национальной безопасности Республики Беларусь : Указ Президента Республики Беларусь от 09.11.2010. № 575 // Комитет государственной безопасности Республики Беларусь : сайт. URL: <http://kgb.by/ru/ukaz575/> (дата звернення: 21.05.2020).

<sup>2</sup> О Системе ежегодной оценки эффективности деятельности центральных государственных и местных исполнительных органов областей, городов республиканского значения, столицы : Указ Президента Республики Казахстан от 19.03.2010 № 954. URL: [http://adilet.zan.kz/rus/docs/U100000954\\_](http://adilet.zan.kz/rus/docs/U100000954_) (дата звернення: 21.05.2020).



внутрішню діяльність таких органів, а також напрямок взаємодії із громадянським суспільством. Слід також зауважити, що даними, які свідчать про ефективність державної політики у сфері економіки, є результати соціологічних опитувань і міжнародні опитування та рейтинги.

Якщо уважно проаналізувати міжнародні рейтингові оцінювання країн, пов'язані з оцінюванням їх економічного розвитку та безпеки, то також можемо сказати, що вони не обмежуються суто економічною сферою, оскільки, на думку фахівців, економічна безпека безпосередньо пов'язується з іншими сферами діяльності держави, зокрема процесом публічного управління та протидії правопорушенням. Отже, слід розглянути зазначені системи оцінювання дещо докладніше.

Euromoney Country Risk (ECR) – це платформа, розроблена для збору та узагальнення експертних висновків із наявних економічних ризиків у країні за допомогою 23 змінних. ECR оцінює інвестиційний ризик країни, ризик дефолту, ризик втрати прямих інвестицій, ризик глобальних ділових відносин тощо. Для отримання загальної оцінки ризиків у країні експерти Euromoney досліджують п'ять категорій: політичні ризики (35 %), економічні ризики (35 %), структурні ризики (10 %), доступ до міжнародних ринків капіталу (10 %) та показник суверенного боргу (10 %).

Основними складовими економічного та політичного блоку виступають такі показники:

1) економічна оцінка (міцність банківського сектора, економічний прогноз ВВП, зайнятість/безробіття, стан державних фінансів, грошово-кредитна політика/стабільність валюти);

2) політична оцінка (рівень корупції, стан державних неплатежів та неповернення грошових запозичень, стабільність уряду, ступінь доступності та надійності інформації і державної статистики, ступінь незалежності й ефективності державних інституцій, якість політики та регуляторного середовища) [4].

Слід зауважити, що оцінка ECR складається з якісних показників, що ґрунтуються на висновках незалежних експертів, акредитованих платформою Euromoney Country Risk. Для отримання акредитації особа має проводити професійну діяльність у фінансовому чи економічному секторі або здійснювати наукові дослідження економічної спрямованості. Експерт може бути працівником профільного науково-дослідного інституту чи відповідного державного органу або здійснювати професійну діяльність як незалежний економічний аналітик чи експерт [5].

Слід звернути увагу на методологію World Government Indicators (WGI), яка містить сукупні та індивідуальні «показники публічного врядування» для понад 200 країн і територій, що використовуються Світовим банком. Зазначені показники ґрунтуються на опитуваннях великої кількості респондентів: громадян, працівників приватного сектора, аналітичних центрів, неурядових організацій тощо. Під публічним врядуванням ця методика розуміє процеси виборів, моніторингу та зміни уряду певної країни, спроможність уряду ефективно формувати та провадити обґрунтовану політику, повагу громадян до інститутів, що регулюють економічну та соціальну взаємодію між ними [6].

Серед показників (індикаторів) публічного врядування виділяють:

1) право голосу та підзвітність (*Voice and Accountability*), які свідчать про те, як громадяни країни можуть брати участь у виборі органів влади, а також про наявність свободи вираження поглядів, свободи асоціацій та незалежності ЗМІ;

2) політичну стабільність та відсутність насильства (*Political Stability and Absence of Violence*), коли вимірюється уявлення про ймовірність політичної нестабільності, тобто наскільки якість урядування може викликати різкі зміни курсу країни, а також ймовірність насильницької зміни влади;

3) ефективність уряду (*Government Effectiveness*) – фіксує стан якості державних послуг, якість державної служби та ступінь її незалежності від політичного тиску, якість реалізації державної політики, а також довіри до неї;

4) якість регулювання (*Regulatory Quality*), що відображає здатність уряду формувати та застосовувати обґрунтовану політику, що сприяє розвитку приватного сектора економіки;

5) верховенство права (*Rule of Law*) – містить у собі оцінку дотримання на території країни прав і свобод громадян, якості діяльності судів та поліції, а також рівня злочинності;

6) контроль корупції (*Control of Corruption*) – охоплює думку експертів та кількісні дані про рівень корупції, а також про сприйняття корупції у суспільстві та її вплив на розвиток бізнесу та національної економіки [7].

Дослідження ділового середовища та ефективності підприємств (BEEPS) – це відоме економічне дослідження, яке проводиться в країнах Східної Європи та Центральної Азії як спільний проект Світового банку та Європейського банку реконструкції та розвитку. У зазначеному опитуванні беруть участь власники

фірм та бізнесмени, в тому числі які представляють фірми з іноземним капіталом у відповідній країні. Опитування охоплює оцінювання впливу держави на бізнес-середовище, включно з показниками конкурентності та корупції, зокрема:

1) регулювання та податки (час, що витрачається на виконання вказівок податкових органів та на відвідування їх установ, час отримання дозвільних документів);

2) корупція (відсоток фірм, які дарували подарунки державним чиновникам добровільно, внаслідок примушування, глибина підкупу (відсоток публічних операцій, коли вимагається подарунок чи неофіційний платіж) тощо);

3) злочинність (відсоток фірм, які платять за забезпечення безпеки, збитки внаслідок крадіжок та вандалізму щодо фірми тощо);

4) обмеження для розвитку бізнесу (доступ до фінансів, доступ до землі, ліцензування бізнесу та дозволи, корупція, судова система, норми праці, ставки податку, політична нестабільність тощо) [8].

Головним міжнародним дослідженням щодо визначення місця країни у світовому антикорупційному рейтингу є так званий CPI-індекс сприйняття корупції (*Corruption Perceptions Index, CPI*). Цей рейтинг складається організацією Transparency International з 1995 р. CPI охоплює сприйняття корупції в публічному секторі експертами, зокрема хабарництво, розкрадання публічних коштів, кумівство на державній службі, захоплення держави, здатність уряду впроваджувати механізми забезпечення доброчесності, ефективно переслідування корупціонерів, надмірну бюрократію, наявність відповідних законів про розкриття фінансової інформації, запобігання конфлікту інтересів та доступ до інформації, забезпечення захисту викривачів, журналістів та слідчих. CPI містить у собі точки зору представників бізнесу, інвесторів, дослідників ринку тощо. Він відображає думку приватного сектора та його сприйняття корупції в публічному секторі. Важливо пам'ятати, що CPI вимірює саме сприйняття, а не фактичний рівень корупції. Вищий результат однієї країни порівняно з іншою не означає, що в першій менше корупції, ніж у другій, – це означає, що перша сприймається як менш корумпована [9].

Під час аналізу зарубіжних практик оцінювання економічної безпеки можна виявити дуже цікавий факт, що поняття «економічна безпека» цілком може застосовуватися до окремої людини й описується терміном «індекс економічної безпеки (ESI)». Так, американські дослідники говорять, що індекс еко-

номічної безпеки – це новий показник, покликаний сприяти дослідженню та аналізу державної політики на підставі вивчення економічного стану певних груп осіб.

Індекс економічної безпеки об'єднує декілька параметрів: 1) великі втрати доходів домогосподарств; 2) великі сплески витрат на медичні послуги; 3) достатність фінансового базису домогосподарств для запобігання цих витрат і спадів. У межах таких досліджень вчені, зокрема, зробили висновки про те, що загрозою економічній безпеці окремої сім'ї є падіння наявного доходу більше ніж 25 % на рік (втрата тримісячного доходу, тобто 25 % річного доходу, спричинить труднощі щонайменше для половини американців) [10].

У наукових дослідженнях Євростату, присвячених економічній ситуації у країнах ЄС, вивчаються показники економічної і фізичної безпеки особи як органічний додаток до загального аналізу стану економіки країни. Євростат зазначає, що поняття економічної безпеки не обмежується наявністю та розміром ризиків, пов'язаних із матеріальними умовами життя та ймовірністю їх виникнення. У вузькому розумінні економічна безпека може визначатися стосовно здатності індивіда використовувати фінансові ресурси, якщо вони вкрай необхідні. Але поняття економічної безпеки може бути розширено таким чином, щоб охопити загальну уразливість чи стійкість людей до таких несприятливих ситуацій і наявність механізмів підтримки – людських та соціальних ресурсів, які забезпечують мережу безпеки для людей, які потребують, наприклад, системи соціального забезпечення чи надання допомоги родиною та/або друзями [11].

Наостанок також слід навести думку фахівців Центру досліджень європейської інтеграції, які у публікації «Аналіз динаміки європейської економічної безпеки в умовах мінливого соціально-економічного середовища» говорять про такі визначальні показники економічної безпеки країн Євросоюзу:

1) державний борг (суверенний борг є ключовим фактором, що визначає рівень економічної безпеки держави);

2) рейтинг реального ВВП (цей показник дозволяє оцінити фактичний розмір добробуту, який забезпечує економіка протягом певного періоду часу);

3) рівень інвестицій в основний капітал (вимірює розмір набуття основних фондів бізнес-сектором, урядом та домогосподарствами);

4) продуктивність (є ключовим показником економічної діяльності та безпеки, що відображає ефективність бізнесу та уряду держави);

5) розвиток технологій (країни, які інтенсивно використовують переваги інновацій, є більш конкурентоспроможними та мають більшу здатність до адаптації, а також є менш уразливими до зовнішніх загроз);

6) інституційна оцінка (показує еволюцію ефективності управління, що опосередковує ринкові відносини, а отже, визначає економічну конкурентоспроможність крізь призму інституцій; аналіз динаміки цього показника дозволяє оцінити загальний розвиток діяльності країни щодо контролю над корупцією, політичної стабільності та відсутності насильства, голосу та підзвітності, ефективності уряду, якості регулювання та верховенства права) [12].

### Висновки

1. Аналіз досвіду зарубіжних країн стосовно формування системи критеріїв та показників економічної безпеки свідчить про те, що усталеної точки зору на її складові елементи не існує.

2. Сусідні з Україною держави, такі як Казахстан і Республіка Білорусь, мають схожі на ті, що використовують у нашій країні, показники економічної безпеки, які формуються виключно кількісними показниками окремих галузей національної економіки. Водночас, починаючи із 2016 р., в Казахстані поряд із кількісними економічними даними для оцінювання безпеки розвитку країни та ефективності реалізації державної політики почали використовувати додаткові показники, пов'язані з ефективністю діяльності органів публічного управління.

3. Світовим банком та Європейським банком реконструкції та розвитку проводиться кілька комплексних досліджень розвитку економіки країн світу, що охоплюють як оцінювання поточного стану основних її галузей, так і можливі загрози безпеці країн, що ви-

пливають із сучасних світових тенденцій суспільного життя. Цікавим у досліджуваних методиках є те, що поряд із суто економічними даними експерти досліджують супутні сфери, зокрема рівень корупції, злочинності, ефективність роботи державних органів, якість нормативної бази та рівень втручання держави в економічні процеси й роботу бізнес-структур. Важливим у цих дослідженнях є також те, що поряд із кількісними використовуються якісні показники, що складаються із дослідження думок бізнес-середовища, підприємців та інших суб'єктів господарської діяльності.

4. У зарубіжній науковій практиці та практиці роботи керівних органів ЄС існує також інший підхід до економічної безпеки, відповідно до якого вона може розглядатися в контексті економічної безпеки окремої людини або соціальних сукупностей людей (сім'я, робітники, селяни, підприємці тощо). У цьому аспекті економічна безпека розуміється як стійкість особи чи групи осіб до можливих зовнішніх і внутрішніх загроз економічного характеру, що пов'язується з належним фінансовим і соціальним забезпеченням.

5. На підставі вищевикладеного вважаємо, що національна методика розрахунку рівня економічної безпеки України потребує вдосконалення шляхом введення до її системи показників роботи державних органів за відповідним напрямком, визначення критеріїв та показників протидії економічній злочинності та корупції, вдосконалення механізму збору первинних даних шляхом додавання соціологічних досліджень, експертних оцінок і досліджень зарубіжних фінансових інституцій.

*Перспективними напрямками подальших досліджень* слід визнати дослідження основних напрямків адаптації зарубіжного законодавства у сфері забезпечення економічної безпеки до національної правової системи.

### Список бібліографічних посилань

1. Байдалинова А. С. Оценка показателей экономической безопасности РК. *Известия Национальной академии наук Республики Казахстан*. 2017. № 6. С. 97–104. URL: <https://tinyurl.com/ybj8uuxu> (дата звернення: 21.05.2020).
2. Володько О. В., Михаленко Е. С., Нелюба А. И. Оценка экономической безопасности Республики Беларусь на современном этапе. *Экономика и социум*. 2018. Вып. 12 (55). С. 290–295. URL: <https://tinyurl.com/y9dj76km> (дата звернення: 21.05.2020).
3. Оценка эффективности деятельности государственных органов – 2016 / Администрация президента Республики Казахстан, Центр стратегических разработок и анализа, АО «Институт экономических исследований», Центр оценки эффективности деятельности государственных органов // Центр оценки эффективности деятельности государственных органов АО «Институт экономических исследований» : сайт. URL: <https://www.bagalau.kz/upload/22-01-2019/ad1b8dd7e72c8887a5fb10cc6f2fdab44c9a1d07.pdf> (дата звернення: 21.05.2020).
4. Methodology // Euromoney Country Risk : сайт. URL: <https://www.euromoney.com/country-risk/methodology#AboutUs> (дата звернення: 21.05.2020).

5. What kind of institutions do ECR experts work for? // Euromoney Country Risk : сайт. URL: <https://www.euromoney.com/country-risk/faqs#WhatkindofinstitutionsdoECRexpertsworkfor> (дата звернення: 21.05.2020).
6. The Worldwide Governance Indicators (WGI) project // The Worldwide Governance Indicators : сайт. URL: <http://info.worldbank.org/governance/wgi> (дата звернення: 21.05.2020).
7. Description of methodology Worldwide Governance Indicators (WGI) // The Worldwide Governance Indicators : сайт. URL: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Documents> (дата звернення: 21.05.2020).
8. Enterprise surveys indicator descriptions (September 11, 2017) // The World Bank : сайт. URL: <https://www.enterprisesurveys.org/content/dam/enterprisesurveys/documents/methodology/Indicator-Descriptions.pdf> (дата звернення: 21.05.2020).
9. Індекс сприйняття корупції 2019 // Transparency International Ukraine : сайт. URL: <https://ti-ukraine.org/research/indeks-spryjnyattya-koruptsiyi-2019/> (дата звернення: 21.05.2020).
10. Hacker J. S., Huber Gr., Rehm Ph., Schlesinger M., Valletta R. The Economic Security Index (ESI). A New Measure of the Economic Security of American Workers and their Families // Economic Security Index : сайт. URL: [http://economicsecurityindex.org/assets/48pgplusCov\\_revised%20Aug%204.pdf](http://economicsecurityindex.org/assets/48pgplusCov_revised%20Aug%204.pdf) (дата звернення: 21.05.2020).
11. Quality of life indicators – economic security and physical safety // Eurostat Statistics Explained : сайт. URL: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Quality\\_of\\_life\\_indicators\\_-\\_economic\\_security\\_and\\_physical\\_safety](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Quality_of_life_indicators_-_economic_security_and_physical_safety) (дата звернення: 21.05.2020).
12. Ignatov A. Analysis of the dynamics of the European economic security in the conditions of a changing socio-economic environment. *New Medit.* 2019. No. 18 (2). Pp. 15–56. DOI: <http://dx.doi.org/10.30682/nm1902b>.

*Надійшла до редколегії 27.05.2020*

#### **КОШИКОВ Д. А. ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ОЦЕНКИ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ: ОСНОВНЫЕ ПОДХОДЫ И ВОЗМОЖНОСТИ ДЛЯ УКРАИНЫ**

Аргументирована необходимость дальнейшего изучения эффективности деятельности государственных органов зарубежных стран в части реализации политики экономической безопасности, что будет мощно воздействовать на развитие национальной системы оценки такой эффективности. Проанализированы научные подходы к определению в зарубежных научных источниках термина «экономическая безопасность» в зависимости от объекта исследования (государство, регион, человек), а также показатели ее оценки. Проанализирован зарубежный опыт оценки экономического состояния и экономической безопасности зарубежных стран, который применяется как на уровне руководства государств, так и для международных рейтингов Всемирного банка и Банка реконструкции и развития. Предложены основные направления имплементации положительного зарубежного опыта оценки уровня экономической безопасности национальной практике. Сделан вывод, что национальная методика расчета уровня экономической безопасности Украины нуждается в усовершенствовании путем введения в ее систему показателей работы государственных органов в соответствующем направлении, определения критериев и показателей противодействия экономической преступности и коррупции, совершенствования механизма сбора первичных данных путем добавления социологических исследований, экспертных оценок и исследований зарубежных финансовых институтов.

**Ключевые слова:** экономика, экономическая безопасность, критерии, показатели, оценивание.

#### **KOSHIKOV D. O. INTERNATIONAL EXPERIENCE IN ASSESSING ECONOMIC SECURITY: BASIC APPROACHES AND OPPORTUNITIES FOR UKRAINE**

It has been stated that the implementation of state policy in the field of economic security of the country requires systematic monitoring and adjustment, taking into account the rapid changes in the global world and economic space. This monitoring of the state of economic security of the country should be carried out by obtaining and studying certain factual data that allows to make a conclusion about the effectiveness of joint efforts of the authorized state agencies in the direction of national economic security.

The necessity of further study of the effectiveness of the activities of state agencies of foreign countries in the implementation of economic security policy, which would strongly influence the development of the national system for assessing such effectiveness.

The author has considered scientific approaches to the definition of the term “economic security” in foreign scientific sources depending on the object of study (country, region, person), as well as indicators of its evaluation.

International experience of assessing the economic condition and economic security of foreign countries has been analyzed, which is used both at the level of government and for compiling international ratings of the World Bank and the Bank for Reconstruction and Development. The World Bank and the European Bank for Reconstruction and Development carry out several comprehensive studies of the economic development of the world countries, covering both the assessment of the current state of its main industries and possible security threats arising from the current global tendencies in public life. It is interesting fact in the researched methods that along to purely economic data, experts study related areas, in particular the level of corruption, crime, efficiency of government agencies, the quality of the regulatory base and the level of state intervention in economic processes and business structures. It is also important in these studies that qualitative indicators are used along with quantitative ones, which consist of studying the opinions of the business environment, entrepreneurs and other business entities.


The main directions of the implementation of positive international experience in assessing the level of economic security to national practice have been suggested. It has been concluded that the national method of calculating the level of economic security of Ukraine needs to be improved by introducing into its system the indicators of state agencies' work in the relevant area, defining criteria and indicators for combating economic crime and corruption, improving the mechanism of collecting primary data by adding sociological research, expert assessments and research of foreign financial institutions.

**Key words:** *economy, economic security, criteria, indicators, evaluation.*

**ВІКТОРІЯ СЕРГІЇВНА МАКАРЕНКО,**

кандидат юридичних наук,

Харківський національний університет внутрішніх справ;

 <https://orcid.org/0000-0003-3310-0684>,

e-mail: [viks.gerasymenko@gmail.com](mailto:viks.gerasymenko@gmail.com)

## **ЗАГАЛЬНІ ЗАСАДИ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В КРАЇНАХ ВИШЕГРАДСЬКОЇ ЧЕТВІРКИ: ДОСВІД УГОРЩИНИ**

Досліджено витоки та загальні засади протидії такому негативному соціальному явищу, як корупція. З'ясовано місце Угорщини та України у світовому рейтингу сприйняття корупції. Розглянуто основні організації, діяльність яких спрямована на запобігання та протидію корупції, серед яких основною є Національна служба захисту. Крім того, вивчено основні міжнародні регулятивні акти антикорупційної спрямованості, що діють на території Угорщини.

**Ключові слова:** корупція, Угорщина, Україна, протидія корупції, антикорупційна діяльність, боротьба з корупцією.

*Оглядова стаття*

### **Постановка проблеми**

Корупція як явище є однією з найбільш поширених проблем сучасного світу, яка негативно впливає на нормальний розвиток держави. Саме тому будь-яка країна, що обрала шлях демократії, прагне до викорінення корупції в усіх сферах функціонування державного апарату і суспільства в цілому. Угорщина є однією з країн Вишеградської групи або Вишеградської четвірки, до складу якої входять також такі країни Центральної Європи, як Чехія, Словаччина та Польща, окремі напрямки розвитку яких досить часто розглядаються спільно або у порівнянні один з одним. Так відбувається, оскільки Вишеградська четвірка є культурним і політичним альянсом країн, які є членами Європейського союзу (усі – з 1 травня 2004 р.) і НАТО, створеним із метою розвитку військового, культурного, економічного й енергетичного співробітництва, а також сприяння їх інтеграції в ЄС на ґрунті спорідненої закордонної політики, спільного історичного досвіду та географічного розташування. Крім того, всі ці країни є постсоціалістичними, що також дещо наближує стратегію розвитку їх економіки до української.

Для дослідження Угорщина як країна становить інтерес тому, що, по-перше, межує з Україною, а отже, наші країни співпрацюють у різних напрямках діяльності; по-друге, між нашими країнами існує трудова міграція, що означає взаємний обмін традиціями і культурою провадження підприємницької діяльності, запозичення принципів взаємодії роботодавця з працівниками тощо; по-третє, наші країни співпрацюють у політичній сфе-

рі, що означає обмін, серед іншого, принципами побудови політики в різних сферах розвитку країни, в тому числі антикорупційної діяльності держави; по-четверте, як Україна, так і Угорщина є постсоціалістичними країнами, що допомагає краще зрозуміти менталітет населення країни та шлях її розвитку.

### **Стан дослідження проблеми**

Різноманітну проблематику у сфері протидії корупції як у національному, так і в міжнародному аспекті розробляли такі науковці, як Н. О. Армаш, О. І. Безпалова, В. М. Галунько, В. Д. Гвоздецький, В. О. Іванцов, А. Т. Комзюк, М. І. Мельник, Р. О. Мельник, Є. В. Невмержицький, С. О. Шатрава та ін. Проте залишаються недостатньо дослідженими українськими ученими питання антикорупційної діяльності в Угорщині, хоча ця країна є однією з наших близьких сусідок.

### **Мета і завдання дослідження**

*Метою* нашої оглядової статті є з'ясування витоків становлення антикорупційної діяльності на території Угорщини, її результатів та можливостей впровадження окремих положень у національну правову систему.

### **Наукова новизна дослідження**

Наукова новизна полягає в дослідженні досвіду діяльності, спрямованої на запобігання та протидію корупції в Угорщині – країні, що межує з Україною, є постсоціалістичною країною і державою – членом Європейського Союзу з 2004 р.

### Виклад основного матеріалу

Корупція – це не лише злочин. Це явище підриває довіру суспільства до державних інституцій, спотворює конкуренцію, збільшує державні витрати і ставить під загрозу демократію. Саме тому держава зобов'язана боротися з корупцією і прагнути ліквідувати це явище. Цієї мети можна досягти шляхом посилення опору організацій корупції та підвищення обізнаності громадськості щодо її розповсюдженості.

З метою забезпечення більш повного розуміння проблематики слід розглянути визначення поняття «корупція». Саме слово походить від латинського терміна «*corruptio*», що означає моральну зіпсутість [1]. С. І. Ожегов розуміє корупцію як підкуп хабарями, продажність посадових осіб, політичних діячів<sup>1</sup>.

В Угорщині корупція розуміється як соціальне явище, за якого хтось зловживає владою, якою він наділений, щоб отримати певну вигоду для себе особисто або для певної групи осіб [2, с. 7]; поведінка особи, яка відхиляється від загальноприйнятих правил заради особистої вигоди (в юридичному й етичному вираженні) [3] тощо. Проте найчастіше угорські вчені говорять про корупцію як про зловживання делегованою владою в інтересах окремої особи або групи осіб [4; 5].

За даними Індексу сприйняття корупції в 2019 р., Угорщина отримала оцінку 44 бали та посідає 70 місце зі 180 країн світу. Для порівняння – Україна перебуває на 126 сходинці з оцінкою 30 балів<sup>2</sup>. Проте це не кращий показник для Угорщини. Наприклад, у 2015 р. країна посідала п'ятдесяту позицію у світовому рейтингу<sup>3</sup>.

З 2013 по 2019 рр. рейтинг Угорщини у Світовому індексі свободи преси впав з 56 до 87 у світі. Драматичне зрушення відбулося, коли 476 приватних медіа-компаній одночасно передали свою власність без жодних компенсацій Центрально-Європейському фонду преси та ЗМІ.

<sup>1</sup> Коррупция // Толковый словарь Ожегова онлайн : сайт. URL: <https://slovarozhegova.ru/word.php?wordid=12029> (дата звернення: 16.05.2020).

<sup>2</sup> Індекс сприйняття корупції – 2019 // Transparency International Ukraine : сайт. URL: <http://cpi.ti-ukraine.org/#/> (дата звернення: 16.05.2020).

<sup>3</sup> CPI – 2015 // Transparency International Hungary : сайт. URL: <https://transparency.hu/en/adatok-a-korrupcirol/korrupcio-erzekelesi-index/cpi-2015/> (дата звернення: 16.05.2020).

Опитування 2016 р. показало, що дві третини угорців вважають свій уряд корумпованим, а 60 % – що корупція в Угорщині поширюється на вищі органи державної влади, включно з Прем'єр-міністром Віктором Орбаном. При цьому, за даними Трансперенсі Інтернешнл Угорщина, 90 % угорців у віці 15–29 років упевнені, що корупція існує в політичній сфері їхньої країни. Більше того, лише 25 % молодих людей вважають, що до повідомлень про корупцію в уряді ставитимуться серйозно. Це відображає гостру потребу населення у змінах, але повноваження, накопичені в результаті корупційної діяльності, дозволяють політичній партії Фідес (угор. *Fidesz – Magyar Polgári Szövetség*), головою якої є Віктор Орбан, продовжити термін перебування при владі [6]. Угорці вважають корупцію явищем, що стає дедалі серйознішою проблемою. За даними міжнародного опитування, проведеного у 2016 р., 57 % респондентів упевнені, що корупція посилилась за останні чотири роки. Більше половини учасників дослідження показали, що антикорупційні заходи уряду були недостатніми. Цей результат указує на значну негативну тенденцію, оскільки згідно з аналогічним дослідженням Трансперенсі Інтернешнл Угорщина, опублікованим у 2013 р., тільки 48 % респондентів були не задоволені діяльністю уряду<sup>4</sup>.

В Угорщині можна виділити два основні види корупційної діяльності. Один – це незаконне поводження у приватному секторі, а інший – корупція на перетині приватної та громадської сфер, на яких ми зупинимось більш детально. Інше важливе розмежування здійснюється за критерієм мети та поділяється на такі типи корупції, як «забезпечення виживання» та «власний корисливий інтерес». Багато підприємств утягнуто до так званої корупції забезпечення виживання, тобто вони провадять незаконну діяльність, яка дозволяє їм зберігати більшу частину свого прибутку в підприємстві (замість того, щоб платити її державі), і завдяки цьому виживання компанії стає можливим. Інакше кажучи, компанія може або уникати сплати податків, або виплачувати частину заробітної плати «в конверті», практикувати незареєстровану зайнятість або надавати послуги без видачі рахунків-фактур тощо. Феномен корупції забезпечення виживання

<sup>4</sup> GCB 2016 // Transparency International Hungary : сайт. URL: <https://transparency.hu/en/adatok-a-korrupcirol/globalis-korrupcios-barometer/gcb-2016/> (дата звернення: 16.05.2020).

набув значного поширення через високі податки й адміністративні збори, обтяжливу, складну податкову систему і правові норми, що дуже часто змінюються. Угорщина має один із найвищих рівнів оподаткування праці в регіоні. Корупцію «власного корисливого інтересу», у свою чергу, спрямовано на досягнення матеріальної або нематеріальної вигоди в обмін на «правильне» рішення за контрактом чи тендером, надання необхідної інформації тощо, що відносно легко зробити в непрозорому правовому середовищі й тому – надзвичайно привабливо.

Що стосується корупції у приватному секторі, то слід зазначити, що Угорщина – це країна з відкритою економікою, яка сильно залежить від зовнішніх ринків, що особливо виявляється під час фінансової кризи. Через невеликий обсяг економіки і високий ступінь участі держави в ринку (близько 50 % ВВП становлять державні витрати) конкуренція є слабкою, і угорські компанії значною мірою залежать у підтриманні своєї діяльності від державних субсидій і контрактів. В Угорщині 99 % компаній є представниками малого та середнього бізнесу, багато з яких належить до індивідуальних підприємців (67 %). Більшість із них працює за рахунок контрактів від одного великого клієнта (підприємства або держави), що робить їх існування залежним від них, а отже, уразливими для тиску з боку свого основного джерела доходу, що може призвести до корупції забезпечення виживання. У середньому корупція в ділових відносинах між підприємствами трапляється значно рідше, ніж у разі співробітництва з державою. Корупція забезпечення виживання є результатом занадто високих податків і заплутаних, складних тіншових процедур. У більш широких масштабах корупція в приватному секторі набуває форми появи картелів, які ділять ринок і встановлюють ціни, сприятливі саме для учасників цих картелів [7, с. 4–5].

Сфера перетину приватного та державного секторів набагато більше схильна до проявів корупції, ніж сфера приватних ділових відносин. Особливо спокусливими для незаконних дій є державні закупівлі, оскільки в цьому виді діяльності держава, а отже, і доступ до коштів, що перебувають у її розпорядженні, посідає провідне місце. Крім того, процедура державних закупівель є досить складною, заплутаною і містить багато «шпарин» для незаконної діяльності. Ще одним фактором сприяння корупції є те, що чиновники, залучені до процесу проведення закупівель, не отримують належного грошового за-

безпечення на посаді, до того ж в Угорщині рішення за тендерами ухвалюються колегіально, а не підписуються одноособово. Така особливість процедури призводить до того, що навіть у випадку виявлення, доведення корупційного правопорушення і ухвалення судом рішення про те, що законодавство було порушене через неправомірне рішення органу державної влади, штрафні санкції сплачуються також із державних коштів, і жодна конкретна особа не несе індивідуальної відповідальності [7, с. 6].

Звісно, це не вичерпний перелік видів корупційної діяльності, проте більшість із них підпадає під одну з перелічених вище категорій. Наприклад, освітні установи вважаються помірно корумпованими. 32 % студентів вважають, що викладацький склад не зовсім або лише частково чесний. 26 % сумніваються в чесності приймальних комісій, 46 % – в чесності студентської ради (кожен четвертий студент вважає, що єдиний спосіб потрапити в студентську раду – це корупція, дрібні угоди і допомога приятелів) і 52 % – в чесності державної освіти в цілому. При цьому майже чверть студентів використовує шпаргалки або інші засоби списування на іспитах. Але в цілому навіть якщо самі вони не списують, проте помічають, що це роблять інші, частіше за все вони про це ніколи не повідомлять. Насправді 15 % студентів упевнені, що вони не повідомлять про те, що стали свідками несправедливої процедури прийому, проведення іспитів або розподілу стипендій, а 39 % не впевнені, чи заявлять вони про це. За даними Світового барометру корупції, опублікованого в липні 2013 р., тільки 30 % населення Угорщини повідомить уповноваженим органам, якщо їм стане відомо про корупцію, що сьогодні є найнижчим показником у Європейському Союзі<sup>1</sup>.

Далі ми пропонуємо розглянути, яким чином в Угорщині реалізується діяльність із протидії корупційним правопорушенням. Перш за все, слід сказати про організації, що прямо або опосередковано опікуються питаннями запобігання та протидії корупції.

У всіх країнах Вишеградської групи омбудсмен класифікується як одна з найсильніших установ, хоча він також розглядається як орган, що зазвичай чинить менший безпосередній вплив на корупційні ризики, ніж інші.

<sup>1</sup> Corruption in Hungary's Higher Education // Transparency International Hungary : сайт. URL: <https://transparency.hu/en/tarsadalmi-programok/ifjusagikutatas/korrupcio-a-magyar-felsookutasban/> (дата звернення: 16.05.2020).



Незважаючи на те, що боротьба з корупцією не є основним пріоритетом омбудсмена в Угорщині, цей орган має велике значення для захисту прав громадян, прозорості та контролю в системі стримувань і противаг. Наприклад, попередній Уповноважений з основоположних прав Мате Сабо взяв активну участь у критиці окремих положень Закону «Про засоби масової інформації», що робили ЗМІ фактично залежними від держави. М. Сабо звернувся до Конституційного Суду з проханням розглянути деякі проблемні положення Закону про ЗМІ. Омбудсмен також звернув увагу Конституційного Суду на низку інших справ, таких як проблеми із забезпеченням неповнолітніх правопорушників, надто жорстке місцеве законодавство щодо безпритульних у районі Йозефварош у Будапешті й обов'язкове укладення договору між державою і студентами, що забороняє студентам, які навчаються за рахунок держави, працювати за кордоном протягом декількох років після закінчення навчання [8, с. 38–39].

Наступною організацією є Державне аудиторське управління (ДАУ), засноване в 1989 р., що є фінансово-економічним органом парламенту. Управління перевіряє та оцінює роботу державних фінансів. В установи є повноваження на здійснення аудиту державного бюджету, фондів, політичних партій, державних підприємств, Угорського національного банку, місцевих органів влади та інших установ, що фінансуються з державного бюджету<sup>1</sup>. Той факт, що деякі нинішні високопосадовці ДАУ мають явне політичне минуле, викликає незначну стурбованість. Однак, незважаючи на ці потенційні ризики для незалежності, ДАУ все ще є одним із найсильніших інститутів в Угорщині [8, с. 43–44].

Вищеперелічені інституції чинять опосередкований вплив на корупційні правопорушення, а що стосується прямої протидії, то в Угорщині, на відміну від більшості країн Європейського Союзу, відсутні спеціалізовані антикорупційні органи, а безпосередня правоохоронна діяльність у сфері запобігання та протидії корупції покладається на Національну службу захисту (*Nemzeti Védelmi Szolgálat, myt i dali – NVSZ*). Національну службу захисту було створено у 2011 р. як незалежний правоохоронний орган, що входить до складу поліції Угорщини. Цей орган має загальнонаціональну компетенцію і діє відповідно до Закону

«Про поліцію», ухваленого у 1994 р. У віданні Служби перебувають справи, пов'язані з правоохоронними органами, органами державної влади тощо. Серед основних завдань Національної служби захисту є також боротьба з корупцією, запобігання проникненню організованих злочинних угруповань у поліцію, проведення розшуку, захист працівників, яким загрожує небезпека внаслідок виконання ними своїх обов'язків, та їх сімей<sup>2</sup>.

У 2014 р. було реформовано державну структуру попередження корупції, в результаті чого міністру внутрішніх справ було доручено координувати всі заходи щодо запобігання та протидії корупції. Він реалізує ці повноваження за допомогою NVSZ. Із цією метою 1 жовтня 2014 р. в NVSZ було створено Департамент з попередження корупції (*Korrupciómegelőzési Főosztály – KMF*). Таким чином, структури, методи та інструменти, призначені або для запобігання, або для виявлення корупції, відтак зосередилися в одній організації – Національній службі захисту, яка забезпечує комплексний підхід до боротьби з корупцією.

Департамент з попередження корупції всередині NVSZ забезпечує стратегічне планування, методологічний супровід, оцінювання і координацію ризиків, бере участь у розробленні системи антикорупційних заходів, розробляє і проводить інформаційні кампанії з метою підвищення обізнаності населення та сприяє виконанню зобов'язань, що випливають із міжнародного співробітництва Угорщини.

З точки зору документального забезпечення антикорупційної діяльності, крім національних правових документів, за останні 20 років Угорщина приєдналась до значної кількості міжнародних актів, що зобов'язують держави криміналізувати певні форми корупційної поведінки. Найбільш важливими з них є такі:

– Протокол до Конвенції про захист фінансових інтересів Європейських Співтовариств (27 вересня 1996 р.);

– Конвенція, розроблена на основі статті К 3 (2) (с) Договору про Європейський Союз про боротьбу з корупцією за участю посадових осіб Європейських Співтовариств, посадових осіб держав – членів Європейського союзу (26 травня 1997 р.);

– Спільне рішення від 22 грудня 1998 р., ухвалене Радою на підставі статті К 3 Договору

<sup>1</sup> About the State Audit Office of Hungary // Az Állami Számvevőszék : сайт. URL: <https://asz.hu/en/about-us> (дата звернення: 16.05.2020).

<sup>2</sup> Goals and Tasks of the National Protective Service // National Protective Service : сайт. URL: <https://nvsz.hu/en/goals-and-tasks-national-protective-service> (дата звернення: 16.05.2020).

про Європейський Союз, про корупцію в приватному секторі;

- Конвенція про кримінальну відповідальність за корупцію, ухвалена 27 листопада 1999 р. у межах Ради Європи;

- Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти транснаціональної організованої злочинності;

- Резолюція (99) 5 Комітету Міністрів Ради Європи: Угода про заснування Групи держав проти корупції;

- Резолюція (97) 24 Комітету членів Ради Європи: Двадцять керівних принципів боротьби з корупцією;

- Конвенція про боротьбу з підкупом іноземних державних посадових осіб у міжнародних ділових операціях;

- звіти про групу держав проти корупції (ГРЕКО-1999);

- повідомлення Комісії Європейському Парламенту, Раді та Європейському економічному та соціальному комітету від 6 червня 2011 р.;

- Боротьба з корупцією в ЄС [COM (2011) 308] [9].

Угорщина як держава-учасник найважливіших міжнародних антикорупційних конвенцій прагне привести свою національну правову систему у відповідність до вимог, викладених у цих правових документах. Виконання цих зобов'язань регулярно контролюється міжнародними організаціями (ГРЕКО, ОБСЄ та УНП ООН).

Що стосується здійснення Конвенції Ради Європи про кримінальну відповідальність за корупцію та Додаткового протоколу до неї, ГРЕКО (Група держав проти корупції) дійшла висновку, що Кримінальний кодекс Угорщини, чинний з 2013 р., відповідає вимогам Конвенції та Протоколу про її доповнення.

У звіті Європейської комісії з боротьби з корупцією, опублікованому в 2014 р., підкреслюється, що Угорщина застосовує в державному управлінні орієнтований на цілісність і профілактику підхід.

Звіт ОБСЄ, опублікований у 2015 р., «Шлях до зростання» (англ. *Going for Growth*), установив, що за останні десять років Угорщина провела значну реформу в державному управлінні. Водночас ОБСЄ рекомендувала майбутнім політикам поліпшити обмін інформацією між державними організаціями та інтеграцію баз даних, а також підвищити прозорість і конкуренцію у сфері державних закупівель<sup>1</sup>.

У 2010 р. Угорщина приєдналася до Міжнародної антикорупційної академії, яка була заснована спільно ООН, Інтерполом, Європейським бюро по боротьбі з шахрайством та Австрією. Це перший навчальний заклад, який присвячує себе виключно боротьбі з корупцією. Академія готує фахівців з усього світу, як із державного, так і з неурядового сектора, включно з представниками приватного сектора, суспільства, судових органів, поліції, прокуратури тощо.

28 березня 2012 р. в Угорщині була ухвалена Програма щодо попередження корупції в державному управлінні, метою якої є викорінення корупції у сфері державного управління та деякою мірою в ширшій публічній сфері. У Програмі щодо попередження корупції в державному управлінні була підкреслена важливість запобігання корупції і посилення цілісності поряд із правовими інструментами. Реалізується вона за допомогою створення та реалізації декількох планів дій, кожен із яких розраховано на два роки.

Загальною метою Програми є викорінення корупції в Угорщині шляхом посилення організаційного опору, інформованості громадян, суспільної довіри та прозорості, а також ужиття рішучих та ефективних заходів проти злочинців, пов'язаних із корупцією.

Галузі втручання охоплюють: підвищення прозорості використання державного бюджету, розроблення адміністративних процедур, просування етичних методів ведення бізнесу, розширення антикорупційної освіти і навчання та підвищення обізнаності та зміцнення людських і матеріальних ресурсів, необхідних для ефективної боротьби з корупцією.

## Висновки

Угорську систему запобігання та протидії корупції, на нашу думку, не можна вважати взірцевою, що доводить і зниження місця Угорщини за останній час у різноманітних міжнародних рейтингах оцінки корупції. Це відбувається значною мірою через часткову централізацію влади і повноважень (порівняно з іншими країнами, що входять до складу ЄС) у руках так званої правлячої партії Фідес та уряду під керівництвом Віктора Орбана за останні 10 років, про що говорять навіть міжнародні експерти. Крім того, викликає питання доцільність максимального зосередження антикорупційних повноважень у межах одного органу – Національної служби захисту, тобто, фактично, в межах поліції, оскільки з часом це може призвести до надмірної концентрації владних повноважень і зміщення системи стримувань і

<sup>1</sup> Economic Policy Reforms: Going for Growth 2015 // OECD : сайт. URL: <https://www.oecd.org/economy/growth/going-for-growth-2015.htm#cn> (дата звернення: 16.05.2020).

противаг. Проте навіть ураховуючи недосконалість сучасної системи, рівень корупції в Угорщині залишається набагато нижчим, ніж у більшості країн світу (нагадаємо, за даними Індексу сприйняття корупції в 2019 р. Угорщина посідає 70 місце зі 180 країн світу<sup>1</sup>).

Що стосується функціонування державного управління, то для успішної організації системної діяльності із запобігання корупції необхідно, перш за все, підвищити роль громадськості, прозорості: забезпечити доступ

громадськості до достовірної інформації та об'єктивних результатів досліджень, створити інфографіки, що демонструють негативні прояви і наслідки корупції в суспільстві; заохотити до участі громадськості (включно з пресою) і громадянське суспільство у програмах, спрямованих на протидію корупції, але головним завданням має бути розроблення прозорої та доступної методики проведення процедури державних закупівель, подання заявок на гранти й тендери і системи їх моніторингу.

### Список бібліографічних посилань

1. Osipian A. Corruption hierarchies in higher education in the former Soviet Bloc. *International Journal of Educational Development*. 2009. Vol. 29. Pp. 321–330. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ijedudev.2008.08.006>.
2. National Anti-Corruption Programme (2015–2018) // Corruption prevention : сайт. URL: <http://corruptionprevention.gov.hu/download/c/fe/02000/National%20Anti-Corruption%20Programme%20Hungary%202015-2018.pdf> (дата звернення: 16.05.2020).
3. Mishra A. Persistence of corruption: some theoretical perspectives. *World Development*. 2006. Vol. 34, Iss. 2. Pp. 349–358. URL: <https://EconPapers.repec.org/RePEc:eee:wdevel:v:34:y:2006:i:2:p:349-358> (дата звернення: 16.05.2020).
4. Bokor T. Magyar fiatalok és a korrupció viszonya a médiahasználat tükrében. *Magyar Tudomány*. 2018. No. 179 (2). Pp. 195–205. URL: [https://mersz.hu/mod/object.php?objazonosito=MaTud\(2018\)2\\_3.pdf](https://mersz.hu/mod/object.php?objazonosito=MaTud(2018)2_3.pdf) (дата звернення: 16.05.2020).
5. Korrupció // Transparency International Magyarország : сайт. 30.01.2016. URL: <https://transparency.hu/antikorrupcios-kisokosok/korrupcio/> (дата звернення: 16.05.2020).
6. 10 Facts about corruption in Hungary // The Borgen Project : сайт. URL: <https://borgenproject.org/10-facts-about-corruption-in-hungary/> (дата звернення: 16.05.2020).
7. Fazekas M. A Diagnosis of Corruption in Hungary. *ERCAS Working Papers*. 2010. No. 7. Pp. 205–212.
8. Corruption Risks in the Visegrad Countries Visegrad Integrity System Study // Regional Anti-Corruption Initiative : сайт. URL: <http://rai-see.org/wp-content/uploads/2016/01/visegrad.898.pdf> (дата звернення: 16.05.2020).
9. Tóth M. A Few Remarks About the Criminal Corruption in Hungary. *Journal of Eastern European Criminal Law*. 2014. Iss. 1. URL: [http://real.mtak.hu/18393/1/a\\_few\\_remarks.pdf](http://real.mtak.hu/18393/1/a_few_remarks.pdf) (дата звернення: 16.05.2020).

Надійшла до редколегії 20.05.2020

### МАКАРЕНКО В. С. ОБЩИЕ ОСНОВЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В СТРАНАХ ВЫШЕГРАДСКОЙ ЧЕТВЕРКИ: ОПЫТ ВЕНГРИИ

Исследованы истоки и общие принципы противодействия такому негативному социальному явлению, как коррупция. Выяснено место Венгрии и Украины в мировом рейтинге восприятия коррупции. Рассмотрены основные организации, деятельность которых направлена на предотвращение и противодействие коррупции, среди которых основным является Национальная служба защиты. Кроме того, рассмотрены основные международные регулятивные акты антикоррупционной направленности, действующие на территории Венгрии.

**Ключевые слова:** коррупция, Венгрия, Украина, противодействие коррупции, антикоррупционная деятельность, борьба с коррупцией.

### MAKARENKO V. S. GENERAL PRINCIPLES OF ANTI-CORRUPTION IN V4 VISEGRAD COUNTRIES: EXPERIENCE OF HUNGARY

Corruption in Hungary poses a significant risk to business, especially in the tax administration and public procurement sectors, which suffer from its high level. The public procurement process and the tendering process are insufficiently protected from irregularities at the local level due to strong informal relations between business and representatives of government at the

<sup>1</sup> CPI 2019 // Transparency International Hungary : сайт. URL: <https://transparency.hu/en/adatok-antikorrupcirol/korrupcio-erzekelesi-index/cpi-2019/> (дата звернення: 16.05.2020).

local level. Public opinion polls on general and specific corruption issues show that a third of Hungarians consider corruption and abuse of power to be widespread in Hungary's public administration system.

The purpose of this article is to clarify the origins of the formation and to study general experience in implementing activities aimed at preventing and combating corruption in one of the countries of V4 Visegrad Group – Hungary, a neighbor of Ukraine, post-socialist country and member of the European Union since 2004, as well as to analyze its results and the possibility of implementing certain provisions into national legal system.

The author has clarified the place of Hungary and Ukraine in the world rankings as the result of the study, in particular in the Corruption Perceptions Index. The author has studied the data of sociological research conducted in Hungary to identify the most corrupt areas of public life, to determine the attitude of the population to the level of corruption and willingness to participate in its reduction, as well as to summarize the factors that led to such results.

The activities of certain Hungarian state organizations that directly or indirectly prevent and combat corruption, including the Ombudsman, the State Audit Office and the National Defense Service of Hungary, have been considered. The legal basis for the implementation of anti-corruption policy from international acts to the National Program for the Prevention of Corruption in Public Administration has been determined.

The author has made an attempt to summarize the reasons for the decrease in the level of effectiveness of the implementation of the anti-corruption strategy and recommendations aimed at improving its effectiveness.


**Key words:** *corruption, Hungary, Ukraine, counteraction to corruption, anti-corruption activities, fight against corruption.*

## ВІКТОР СТАНІСЛАВОВИЧ СЕЗОНОВ,

кандидат юридичних наук,

Харківський науково-дослідний

експертно-криміналістичний центр МВС України;

 <https://orsid.org/0000-0002-2580-2953>,

e-mail: sv26031985@gmail.com

### ГЕНЕЗИС КРИМІНАЛІСТИЧНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ ДОКУМЕНТІВ ЯК ГАЛУЗІ КРИМІНАЛІСТИЧНОЇ ТЕХНІКИ

Історія фальсифікації різних документів у протиправних цілях супроводжує всю історію людської цивілізації. Про це свідчить еволюція способів документування інформації та пов'язаних із цим способів підробки. Так само й експертиза документів має тривалу історію і є безпосередньо пов'язаною з появою та поширенням писемності. На сучасному етапі розвитку криміналістичних досліджень документів набуло поширення активне використання досягнень різних наук для розкриття закономірностей у галузі криміналістичної техніки та її вдосконалення.

**Ключові слова:** документ, достовірність документа, експертиза документа, правопорушення, дослідження документа.

*Оглядова стаття*

#### Постановка проблеми

Історичні пам'ятки права надають можливість послідовно простежити поступовий розвиток дослідження документів. Не буде перебільшенням сказати, що дослідження документів поряд із судово-медичними дослідженнями – це один з найдавніших видів криміналістичних досліджень. Їх розвиток започаткували судові справи, в яких підробка документів-грамот, чолобитних тощо встановлювалася завдяки дослідженню почерку.

#### Стан дослідження проблеми

Проблеми розвитку криміналістичного документознавства були предметом досліджень В. Бірюкова, В. Гончаренка, Н. Клименко, В. Коновалової, В. Лисиченка, І. Пирога, М. Салтевського, І. Фрідмана, В. Шепітька, М. Щербаковського та інших вітчизняних науковців. Разом із цим, досліджувались переважно проблеми, що стосуються теорії судової експертизи. Зокрема, науковцями розглядалися питання криміналістичного дослідження паперових грошей (О. Воробей, 2003 р.), основ почеркознавства (А. Дмитренко, Л. Захаріяш, 2004 р.), історичні аспекти розвитку досліджень підроблених документів (В. Лисиченко, В. Липовський, 1998 р.), теоретико-методологічні та праксеологічні засади судових експертиз у кримінальному процесі (М. Щербаковський, 2016 р.), методологічні засади судово-експертних досліджень, вимоги до матеріалів для провадження експертизи (В. Гончаренко,

2005 р.) тощо. Проте дослідження генезису криміналістичного документознавства, без якого є неможливим якісне вдосконалення криміналістичної техніки дослідження документів, у період незалежності України взагалі не проводилось.

Аналіз сучасного стану та перспектив розвитку криміналістичного документознавства ґрунтується на вивченні виникнення, походження та зародження криміналістичних знань стосовно документів. До того ж потребують подальшого розширення й деталізації наявні наукові положення стосовно класифікації досліджень документів та їх характеристик.

#### Мета і завдання дослідження

Метою дослідження є стислий огляд історичних передумов виникнення та розвитку криміналістичного документознавства, яке щодо певних видів досліджень, зокрема дослідження почерку, змістової частини тексту, печаток і штампів, підписів, підроблених грошей тощо, сформувалось у складну сучасну систему, яка є окремою галуззю криміналістичної техніки.

#### Наукова новизна проблеми

Стаття є однією з перших спроб комплексного історико-правового дослідження генезису криміналістичного документознавства з метою вдосконалення його правових і теоретико-методологічних основ.

### Виклад основного матеріалу

З погляду експерта-криміналіста, документ розглядається як один із видів матеріальних носіїв зафіксованої в ньому інформації, яка становить інтерес під час вирішення правових, організаційних, пошукових і пізнавальних завдань у кримінальному судочинстві. З огляду на це надзвичайно актуальним науковим завданням виглядає звернення до історичного аспекту криміналістичного дослідження документів.

Доречно навести енциклопедичне визначення цієї дефініції. Отже, документ (від лат. *documentum* – зразок, свідоцтво, доказ) – це зафіксована на матеріальному носії інформація у вигляді тексту, звукозапису або зображення з реквізитами, що дозволяють її ідентифікувати. У повсякденному житті терміну «документ» притаманна багатозначність, зумовлена тим, що документування охоплює багато сфер діяльності людини. Зокрема, для історика документами є першоджерела, для управлінців – засіб передання інформації, для адміністративних органів – те, що посвідчує особу, а у кримінальному та цивільному судочинстві це один із найважливіших видів доказів.

Достовірність документів вивчалася ще в період раннього середньовіччя. Так, зокрема, в Кодексі Юстиніана (529 р.) вказувалося, що судові спори щодо встановлення справжності документів мали вирішуватися шляхом проведення експертизи.

Раніше за інших на важливість проведення експертизи документів звернули увагу у Франції. У 1570 р. у Парижі виникла корпорація «експертів рукописів». За часів короля Генріха IV у 1595 р. вона отримала спеціальний патент, який надавав їй право безпосередньої участі в розслідуванні як кримінальних, так і цивільних справ. У 1727 р. за наказом короля Людовіка XV ця корпорація була трансформована в особливу академію, що проіснувала до 1792 р. [1, с. 507]. Після її розпуску в буремні революційні часи до експертизи документів почали залучати каліграфів, граверів, літографів і канцеляристів. Французький досвід тією чи іншою мірою використовувався і в інших європейських країнах. Звісно, робота таких «експертів» не виключала помилок і нерідко тільки ускладнювала проведення слідчих дій.

Накопичення спеціальних знань зумовило те, що ще у XVII ст. почали з'являтися перші публікації європейських учених, присвячені дослідженню особливостей почерку. Так, у 1622 р. побачив світ трактат К. Бальді «Як розпізнати лише за одним письмом натуру й властивості автора». У 1637 р. було опубліко-

вано працю Ж. Ровено «Трактат про дослідження Письма», де докладно розглядалися різні способи підробки документів.

В українських землях Великого князівства Литовського, як свідчать джерела, вже на межі XIV–XV ст. у судочинстві були поширені саме письмові акти (грамоти на володіння та користування землею, заповіти, договори позик тощо), яким надавали перевагу порівняно з іншими видами доказів. Різноманітність видів документів у судочинстві дає підстави припустити, що у процесі судового розгляду правопорушень виникала потреба використовувати для їх дослідження спеціальні знання.

Ціла низка науковців-криміналістів указує на те, що для виявлення факту підробки документа чи встановлення його автора суд був змушений залучати обізнаних осіб, а саме піддядих, учителів чистописання, секретарів та ін. Така практика зберігалася до середини XIX століття [2, с. 13]. Крім того, такі дослідження доручали аптекарям та фармацевтам, оскільки необхідно було виявляти сліди речовин, застосованих для зміни записів у документах, їх витравлення і подальшого дописування.

Одне з перших досліджень почерку в Московській державі, згадки про яке збереглися в історичних документах, сталось у 1508 р. Тоді розглядалася судова справа щодо придбання Данилом і Давидом Кемськими у Федора Кемського «вотчини Кадобое і сільця Грідінське» із селами. Коли Федір помер, його дружина Анна Кемська не захотіла передавати куплені села покупцям, тому ті звернулися до суду. Для того щоб підтвердити дійсність угоди, чоловіки надали купчу, написану Федором Кемським власноруч. Натомість захисник інтересів Анни заявив суддям, що купча є піддробкою. Як доказ він подав на розгляд суду інший запис, який, за його твердженням, було зроблено Федором. Судді викликали свідків угоди (послухів), підписи яких також стояли на купчій. Один із них теж подав документ, складений Федором. За рішенням суддів було проведено порівняння почерків спірної купчої і поданих рукописних зразків [3, с. 19–20]. Зіставлення дозволило з'ясувати, що купча, надана Данилом і Давидом Кемськими, є справжньою, тоді як Анна Кемська понесла покарання за підробку документа.

Якщо ми звернемося до Литовського статуту 1529 р., то можемо знайти згадку про покарання того, хто займається підробкою великокняжих листів або печаток. За такі дії було передбачено дуже суворе покарання – спалення винуватця живцем на вогнищі. У московському Судебнику 1550 р. також згадується

схожий вид злочину. Як і в Литовському статуті, покаранням була смертна кара [4, с. 18].

Необхідність у проведенні експертиз документів постійно зростала, однак їх рівень довго залишав бажати кращого. На початку XIX ст. у Росії з'являються спеціальні лікарські управи, до компетенції яких було віднесено й дослідження документів, щодо справжності яких виникали питання [5, с. 24]. Проте практика довела не надто високу ефективність здійснених цими управами експертиз. Причини цього були цілком об'єктивними: в управах бракувало кваліфікованих фахівців, необхідного для таких експертиз спорядження тощо. Дедалі актуальнішою ставала проблема пошуку осіб, які б мали достатньо глибокі знання у тих чи інших галузях науки.

Вагоме значення в контексті досліджуваної проблеми має Указ від 31 грудня 1803 р. щодо вдосконалення медичної частини при Медичному департаменті. Він передбачав заснування Медичної ради, яка на той момент за великим рахунком стала першим судово-експертним відділом, створеним з метою надання фахової допомоги органам внутрішніх справ Російської імперії. Згаданий Указ, природно, не регламентував проведення експертиз і досліджень, але архівні документи, які збереглися з тих часів, переконливо свідчать про те, що в Медичній раді проводилися різноманітні дослідження, результати яких використовувалися під час судових засідань. Зокрема, проводилися й графологічні експертизи [6, с. 117]. Таким чином, зазначений Указ можна вважати першим законодавчим документом, який закріплював і регламентував проведення криміналістичних досліджень документів із застосуванням різних засобів і методів. На початку XIX ст. уже були відомі засоби розпізнавання підроблених документів та грошей за допомогою використання різноманітних хімічних реактивів. Зокрема, про це у своїй праці «Поліцейська та судова хімія» писав В. Ремер [7, с. 1].

У 1836 р. з'являється ще один важливий документ – Положення про Медичну раду. У ньому було закріплено алгоритм дослідження різних видів документів у межах як кримінального, так і цивільного процесів [8, с. 26]. Дослідження представлених у документах рукописних записів та підписів на теренах Російської імперії у першій половині XIX ст. здійснювалося в колегіальний спосіб. Колегіальність полягала в тому, що для проведення дослідження, як уже зазначалося вище, залучалися вчителі чистописання, малювання і креслення, а також секретарі столоначальників, власники друкарень і навіть полі-

цейські чини, тобто найбільш грамотні на ті часи люди.

Із середини XIX ст. криміналістичні дослідження набувають більш наукової форми. У Західній Європі піонером у цьому став О. Бертильон, а в Російській імперії – Є. Колоколов, який ще у 1850 р. видав «Правила та форми провадження слідчих дій, складені за Зводом законів». Серед іншого в цій публікації містилися рекомендації щодо виявлення дописок і виправлень у документах (заповітах, купчих) тощо [9, с. 34].

У Зводі законів Російської імперії 1857 р. вказувалося, що розгляд та зіставлення почерків мало здійснюватися за допомогою осіб, обізнаних у тій мові, на якій були написані й підписані документи. Таких осіб призначав суд [10, с. 31]. Державна підтримка надавалася Мануфактурній раді Міністерства фінансів, яка надавала висновки на запити слідчих і судових органів та Експедиції заготовлення державних паперів, де проводилися дослідження щодо справ стосовно підробки грошових знаків, монет і цінних паперів.

Істотно підштовхнула вдосконалення криміналістичного дослідження документів в українських землях судова реформа 1864 р., яка покінчила з теорією формальних доказів. Унаслідок цього зростала наукова цікавість до аналізу і систематизації методів збирання й використання непрямих доказів.

Статут Кримінального судочинства визначав становище експертизи таким чином (статті 112, 325): «Експерти мають залучатися у тих випадках, коли для точного усвідомлення справи наявні обставини, для вирішення яких необхідні спеціальні знання або досвідченість в науці, мистецтві, ремеслі, промислі або будь-якому занятті». У ст. 326 указувалося, що як експерти могли запрошуватись «лікарі, фармацевти, професори, вчителі, техніки, художники, ремісники, скарбники та особи, які своїми тривалими заняттями з будь-якої служби або частини набули достатнього рівня досвіду» [3, с. 22].

Позитивно на стані криміналістичних досліджень позначилися також успіхи в розвитку наук природничого циклу. Так, свій внесок у криміналістичне дослідження документів зробив і видатний хімік Д. Менделєєв. У його полі зору перебували питання, пов'язані зі спробами відшукати засоби запобігання підробкам чеків та інших цінних паперів, і способи, які б унеможливили знищення штемпелів на поштових і гербових марках [11, с. 44]. Дослідження, що проводилися академіками-хіміками Ю. Фріцше та Н. Зініним, заслужено

повинні вважатися фундаментальною основою для подальшого розвитку повною мірою наукових методів криміналістичної експертизи документів.

З огляду на вказані обставини у другій половині XIX ст. починає з'являтися значно більше праць, присвячених різним аспектам криміналістичної науки. У контексті досліджуваної проблематики найбільший інтерес становить дослідження Є. Буринського «Судова експертиза документів». Науковець був відомий тим, що стояв біля витоків першої на теренах Російської імперії судово-фотографічної лабораторії, заснованої в 1889 р. при Петербурзькому окружному суді [9, с. 36]. Саме його практичний досвід дозволив створити надзвичайно цікаву працю, яка частково і сьогодні не втратила своєї актуальності. Як цілком слушно зауважила дослідниця Н. Шведова, Є. Буринський уперше звернув увагу на документ як на носій комплексу властивостей, що мають значення для встановлення істини стосовно розслідуваної події, – особливостей стилю виконавця рукописного тексту, властивостей підкладки документа, матеріалів письма і впливу на них агресивних факторів та зроблених навмисно змін. У цілому наукова діяльність Є. Буринського заклала методологічну базу не лише для розвитку техніко-криміналістичних досліджень документів, а й судового почеркознавства, випередивши появу судово-почеркознавчої діагностики [12, с. 214].

Принагідно зауважимо, що поява фотографії призвела до істотних якісних змін у методиці дослідження документів. За її допомогою можна було збільшити певний фрагмент документа, створювати фотографічні копії документів, робота з якими дозволяла зберегти цілісність оригіналів, тощо.

Інший дослідник, О. Поповицький, найбільша творча активність яка припала на межу XIX–XX ст., чимало нового привніс у розробку та вдосконалення методик, спрямованих на покращення технічної сторони дослідження документів. Працюючи в Експедиції заготівляння державних паперів, він спромігся вдосконалити судово-фотографічні методи, які застосовувалися під час проведення криміналістичної експертизи документів, а також запропонувати власну класифікацію елементів, які дозволяли встановити особливості почерків різних людей [3, с. 24]. О. Поповицького, крім того, вважають і піонером у справі проведення комплексної судово-технічної експертизи документів.

Природньо, що вітчизняні фахівці ще наприкінці позаминулого століття намагалися

використовувати передові досягнення закордонних спеціалістів. Зокрема, слід згадати про роботу італійця Ч. Ломброзо «Графологія», яка побачила світ у 1895 р. У центрі уваги вченого перебувало дослідження почерку як «дзеркала особистості», що може передати її унікальні особливості. Поява цієї роботи стимулювала розвиток таких галузей криміналістики, як почеркознавство й авторознавство [9, с. 40]. У 1910 р. було опубліковано працю А. Осборна, американського експерта-графолога, «Дослідження документів», у якій велику увагу приділено особливостям почерку та почеркознавчим дослідженням.

У 1912 р. в Росії було видано лекційний курс Р. Рейса «Наукова техніка розслідування злочинів». Чи не найбільше місце в ньому було відведено під дослідження різних аспектів вивчення документів. Наприклад, у розділі «Загальні зауваження щодо дослідження документів» дослідник вказує не лише на потенційні об'єкти дослідження – письмові документи, гроші, печатки, штемпелі тощо, а й на суміжні частини, які теж мають підлягати науково-судовій перевірці, як-то: природа й походження анонімних листів, дешифрування документів і текстів тощо [13, с. 100].

Саме Р. Рейс одним із перших визначив основні напрямки роботи експертів-криміналістів під час дослідження документів: установа способу зміни первісного змісту документів, однорідності чорнил, якими виконано різні фрагменти документа, визначення часу виконання всього документа і його частин, установа автентичності походження відбитків печаток і штампів, установа факту виконання частини тексту «невидимим» чорнилом. Особливу увагу Р. Рейс звертав на дослідження матеріалу, на якому було виготовлено той чи інший документ, – паперу і чорнил різного походження, а наведені ним докладні описи властивостей різних сортів паперу і барвників, а також рекомендації щодо захисту документів від підробки викликають інтерес і в сучасних судових експертів [12, с. 214].

Повертаючись до розгляду розвитку практичної сторони криміналістичного дослідження документів, зауважимо, що протягом 1912–1913 рр. у Санкт-Петербурзі, Москві, Києві й Одесі були засновані кабінети і лабораторії з метою проведення тих чи інших судових експертиз [1, с. 508]. У переважній більшості випадків їх працівники вже мали достатньо високий рівень професійної підготовки, який дозволяв їм здійснювати експертизи різного характеру. На цьому етапі одним з основних



методів дослідження документів стала фотографія. З її допомогою виявлялися підчищення та вискоблювання, а також хімічна чи інша підготовка паперу або тексту документа для підробки, дослідження стану волокон паперу, будови чорнильних штрихів, порівняння почерків тощо.

За радянських часів через те, що нова влада намагалася відмовитися від будь-якої спадкоємності з попередньою епохою, було ліквідовано криміналістичні заклади й лабораторії, що завдало суттєвої шкоди криміналістичному дослідженню документів.

Становлення радянської криміналістичної науки вимагало часу. Кабінети і лабораторії, створені в дореволюційні часи, здебільшого не пережили лихоліття Громадянської війни та були розграбовані. Проте нова влада добре усвідомлювала важливість таких установ у контексті успішного протистояння злочинності, хвиля якої на початку 1920-х років фактично захлиснула республіку. Із цього приводу влітку 1923 р. з'явилася Інструкція НКЮ УСРР, у якій, зокрема, йшлося: «В найкоротші терміни відновити у республіці роботу кабінетів науково-судової експертизи з метою... здійснення всебічного дослідження документів, печаток, штампів, шрифтів, грошових знаків ...» [14, с. 50–51]. Уже у вересні 1923 р. було відновлено роботу Харківського кабінету науково-судової експертизи. Відтоді розпочинається новий етап українських судово-експертних установ, на які було покладено й функцію криміналістичного дослідження документів.

Наприкінці 1925 р. кабінети були перетворені на інститути науково-судової експертизи. Структура і порядок їх діяльності знайшли своє відображення у спеціальному розділі Положення про судоустрій УСРР, ухваленого на другій сесії ВУЦВК ІХ скликання [15, с. 533].

На новому етапі досліджуваної проблематиці достатньо багато уваги було приділено І. Якимовим у першому радянському підручнику з криміналістики «Криміналістика. Керівництво з кримінальної техніки і тактики». Харківським кабінетом науково-судової експертизи під керівництвом М. Бокаріуса було підготовлено практичний посібник «До огляду, виїмки, вибору, зберігання і передання письмових документів і відбирання зразків почерку». У 1940 р. було видано монографію А. Вінберга «Криміналістична експертиза письма», де було закладено основи сучасної експертизи почерків.

Невдовзі після завершення війни, у 1949 р., побачило світ дослідження М. Терзієва та А. Ейсмана «Вступ до криміналістичного дослідження документів» [16]. Воно є особливо

цінним завдяки розгорнутому аналізу застосування фотографічних методів у дослідженні документів. Також саме в цій праці авторами вперше було використано термін «технічна експертиза документів». У ній були окремо розглянуто трактування поняття «документ» у криміналістиці та систему криміналістичного дослідження документів. Спеціальну главу було відведено під криміналістичний огляд документів. Зазначимо, що згадані автори розглядали експертизу письма («графічну експертизу») як складову системи криміналістичного дослідження документів [3, с. 26]. Запропоновані ними класифікації об'єктів і завдань дослідження документів і сьогодні зберігають своє наукове та практичне значення.

Теорія постійно доповнювалася практикою. Так, Б. Киричинський став піонером упровадження в експертну практику інфрачервоних, ультрафіолетових і рентгенівських випромінювань для технічного дослідження документів [9, с. 70]. Запропоновані ним методики дослідження і сьогодні використовуються експертами під час роботи з документами.

Талановитим науковцем-криміналістом Р. Белкіним було досліджено документи, які виконувалися у поліграфічний спосіб. У присвяченій цій проблематиці публікації він докладно розібрав різноманітні аспекти криміналістичного дослідження поліграфічної продукції, що, у свою чергу, заклало фундамент для подальшого розвитку відповідної експертної методики [17, с. 306].

Окремі напрямки судово-технічного дослідження документів протягом 1950–1960-х років також розглядалися А. Гусевим, Е. Мельниковою, Д. Мірським, В. Ніколайчиком та іншими. Науковий доробок цього покоління криміналістів певною мірою вдалося узагальнити українському науковцю В. Лисиченку, який на початку 1970-х років захистив дисертаційне дослідження «Криміналістичне дослідження документів» [18]. Зокрема, і сьогодні, на наш погляд, залишається актуальним висновок ученого про те, що під документом у криміналістиці слід мати на увазі письмовий акт або спеціально виготовлений предмет, на якому за допомогою письма або інших знакових систем зафіксовано (засвідчено) відомості про обставини, що стосуються справи і потребують спеціальних досліджень з метою з'ясування їх доказового значення [19, с. 97].

Отримані науковцями результати знаходили своє практичне застосування в роботі НДІ судових експертиз. Так, у Харківському НДІСЕ виникла наукова школа судового авторознавства, а в Київському НДІСЕ акцент

робився на розробленні сучасних методик криміналістичного дослідження документів.

Наприкінці радянського періоду лідерські позиції у криміналістичному дослідженні документів в УРСР належали київській школі криміналістів. Однією з її представниць була В. Палій, авторка монографії «Криміналістичне дослідження документів, виготовлених на знакодруючих пристроях» [20]. Особливе значення цієї праці полягає в тому, що вона з'явилася під час переходу від класичної методики дослідження документів, виготовлених за допомогою друкарських машин, до якісного нового етапу, пов'язаного з появою перших розробок у сфері дослідження текстів, виконаних за допомогою цифрового друку, тобто принтерів.

У незалежній Україні на провідних ролях залишається Харківський науково-дослідний інститут судових експертиз ім. засл. проф. М. Бокаріуса. У його структурі працює лабораторія судово-почеркознавчих досліджень. Її вченими були розроблені фундаментальні методики ідентифікації автора за схожими почерками, виконані з розривом у часі. З початку 2000-х років відбуваються розроблення та постійне вдосконалення програм автоматизованого дослідження рукописних текстів.

Надзвичайно важлива роль належить Лабораторії судово-технічного дослідження документів. У ній, крім вивчення традиційних об'єктів дослідження, виконується експертиза грошових знаків і цінних паперів, розробляються методики розпізнавання підробок. Завдяки роботі цієї лабораторії було розроблено чимало інноваційних методик дослідження матеріалів документів, наприклад, щодо відновлення залитих люмінесцентними розчинами текстів, установлення послідовності нанесення рисок, що перетинаються, метод кольорової трансформації тощо. Тривалий час на чолі лабораторії перебував М. Солтевський [9, с. 73].

На сучасному етапі розвитку криміналістичних досліджень документів набуло поширення активне використання досягнень різ-

них наук для розкриття закономірностей формування письмово-рухових навичок, писемної мови. Зокрема, відбувається вивчення анатомічних характеристик письмово-рухових навичок під час аналізу тих чи інших елементів почерку; фізіологічних процесів, що складають основу управління рухами та відтворюють письмові знаки або їх сполучення.

Окремо досліджується координація рухів у розподілі рукописів відповідно до темпу письма. Шляхом проведення експериментів встановлюються фактори, що впливають на формування писемного мовлення. Беруться до уваги внутрішні та зовнішні чинники, які дозволяють реконструювати психофізіологічні особливості особи, яка писала документ, без чого встановлення його авторства є вкрай проблематичним. Дані фізіології та психології допомагають у процесі обґрунтування стійкості елементів почерку і проведенні паралелей між психофізіологічними характеристиками особи та певними графічними ознаками.

### Висновок

Таким чином, криміналістичне дослідження документів пододало достатньо довгий шлях історичної еволюції. У своєму сучасному вигляді воно склалося у другій половині ХХ століття завдяки поєднанню теоретичних положень та спеціальних методів, запозичених із природничих і технічних наук. Це дозволило максимально точно визначати технічні особливості виготовлення того чи іншого документа або його частини, ототожнюючи використані при цьому засоби та матеріали.

З огляду на набутий історичний досвід, сучасні криміналістичні дослідження можна поділити на три категорії: 1) почеркознавчі, де основною метою є встановлення виконавця документа; 2) авторознавчі – з'ясування авторства тексту документа; 3) техніко-криміналістичні, які дозволяють достеменно встановити решту складових елементів, притаманних документу.

### Список бібліографічних посилань

1. Трегубов С. Судебная экспертиза документов (современное ее положение). *Закон и Суд: Вестник Русского юридического общества*. 1930. № 16. С. 507–510.
2. Бикмаева Н. Историко-криминалистические тенденции развития судебной экспертизы и судебных экспертных учреждений России (XIX – конец XX века) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09. Н. Новгород, 2006. 29 с.
3. Россинская Е., Зинин А. История становления и развития института судебной экспертизы в России. *Вестник Университета им. О. Е. Кутафина*. 2015. № 12. С. 18–37.
4. Россинская Е. Профессия эксперт. Введение в юридическую специальность. М. : Юрист, 1999. 192 с.
5. Крылов И. Избранные труды по криминалистике. СПб. : Юрид. ф-т СПбГУ, 2006. 998 с.

6. Харичкина И. Экспертно-криминалистической службе в системе МВД 100 лет. *Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: «Право»*. 2019. Т. 19, № 2. С. 117–122.
7. Ремер В. Полицейская и судебная химия : в 2 ч. / пер. С. Гаевского. СПб. : Медицинская тип., 1818. Ч. 2: Судебная химия. 512 с.
8. Лавров В. Криминалистическая экспертиза: возникновение, становление и тенденции развития. М. : ЮИМВДРФ, 1994. 123 с.
9. Критерієм істини є досвід. Літопис Експертної служби Харківщини / МВС України, Наук.-дослід. експерт.-криміналіст. центр ; редкол.: С. М. Шелепкина, С. І. Перлін, С. О. Шевцов та ін. Харків, 2010. 280 с.
10. Крылов И. Судебная экспертиза в уголовном процессе. Л. : Изд-во Ленинград. ун-та, 1963. 213 с.
11. Криминалистическая экспертиза: возникновение, становление и тенденции развития / под ред. В. П. Лаврова. М. : Юрид. ин-т МВД РФ, 1994. 231 с.
12. Шведова Н. Криминалистическое исследование документов: ретроспективный анализ и современное состояние. *Вестник Саратовской государственной юридической академии*. 2015. № 1. С. 212–218.
13. Рейсс Р. Научная техника расследования преступлений : курс лекций, прочтенных в г. Лозанне профессором Рейссом чинам русского судебного ведомства летом 1911 года / под ред. С. Трегубова. СПб. : Сенатская тип., 1912. 178 с.
14. *Бюллетень НКЮ УССР*. 1923. № 47–48. С. 50–51.
15. Дереча Л. История развития судебно-экспертных учреждений. *Теорія та практика судової експертизи і криміналістики*. 2013. Вип. 1. С. 527–538.
16. Терзиев Н., Эйман А. Введение в криминалистическое исследование документов. Ч. 1 / под ред. Л. П. Рассказова. М. : Изд-во Акад. архитектуры СССР, 1949. 124 с.
17. Белкин Р. История отечественной криминалистики. М. : Норма, 1999. 496 с.
18. Лисиченко В. Криминалистическое исследование документов: правовые и методологические проблемы : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.09. Киев, 1974. 233 с.
19. Попович І. Плюралізм думок щодо поняття документу у криміналістиці. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2011. Вип. 15. С. 95–98.
20. Палий В. Криминалистическое исследование документов, изготовленных на знакопечатающих устройствах. Киев: РИО МВД УССР, 1989. 196 с.

Надійшла до редколегії 29.06.2020

### **СЕЗОНОВ В. С. ГЕНЕЗИС КРИМИНАЛИСТИЧЕСКОГО ИССЛЕДОВАНИЯ ДОКУМЕНТОВ КАК ОТРАСЛИ КРИМИНАЛИСТИЧЕСКОЙ ТЕХНИКИ**

История фальсификации различных документов в противоправных целях сопровождает всю историю человеческой цивилизации. Об этом свидетельствует эволюция способов документирования информации и связанных с ними способов подделки. Так и экспертиза документов имеет длительную историю и непосредственно связана с появлением и распространением письменности. На современном этапе развития криминалистических исследований документов получило распространение активное использование достижений различных наук для выявления закономерностей соответствующей отрасли криминалистической техники и ее совершенствования.

**Ключевые слова:** документ, подлинность документа, экспертиза документа, правонарушение, исследование документа.

### **SEZONOV V. S. THE GENESIS OF FORENSIC RESEARCH OF DOCUMENTS AS THE BRANCH OF FORENSIC TECHNOLOGY**

The history of the falsification of various documents for illegal purposes accompanies the entire history of human civilization, so the study of the evolution of methods of documenting information and related methods of forgery is one of the methods of improving forensic knowledge. The examination of documents similarly has a long history and is directly related to the emergence and spread of writing.

At the present stage of development of forensic document research, the achievements of various sciences are actively used to reveal the patterns in the field of forensic technology and its improvement. In particular, the study of the anatomical characteristics of writing and motor skills during the analysis of certain elements of handwriting; physiological processes that form the basis of movement control and reproduce written features or their combinations. The coordination of movements in the distribution of manuscripts according to the pace of writing is separately studied. Factors influencing the formation of written speech are determined by

conducting experiments. Internal and external factors are taken into account, which allow to reconstruct the psycho-physiological features of the person who wrote the document, without which the establishment of its authorship is extremely problematic. Data of physiology and psychology help in the process of substantiating the stability of handwriting elements, drawing parallels between psycho-physiological characteristics of a person and certain graphic features. Considering the acquired historical experience, modern forensic research can be divided into three categories: 1) handwriting, where the main purpose is to establish the executor of the document; 2) auto-research – finding out the authorship of the text of the document; 3) technical and forensic, which allow to accurately establish the remaining components of the document.

Forensic examination of documents has passed a long way in historical evolution. In its modern form, it was developed in the second half of the XX century due to a combination of theoretical principles and special methods borrowed from the natural and technical sciences. It allowed to determine as accurately as possible the technical features of producing a document or its part thereof, identifying the used tools and materials.

**Key words:** *a document, document authenticity, document examination, an offense, document research.*

## ЮРИДИЧНА ПСИХОЛОГІЯ


УДК 351.74(477)

DOI: <https://doi.org/10.32631/pb.2020.2.19>

**АЛЛА ВІКТОРІВНА ЛАРІОНОВА,**

кандидат соціологічних наук,

Харківський національний університет внутрішніх справ;

 <https://orcid.org/0000-0002-5101-8126>,

e-mail: [allalarionova1405@gmail.com](mailto:allalarionova1405@gmail.com)

### ТЕОРЕТИЧНИЙ ТА ПРАКТИЧНИЙ АСПЕКТИ ПРОФЕСІЙНОГО ПСИХОЛОГІЧНОГО ВІДБОРУ КАНДИДАТІВ НА НАВЧАННЯ У ЗАКЛАДАХ ВИЩОЇ ОСВІТИ СИСТЕМИ МВС УКРАЇНИ

Розглянуто проблеми професійного психологічного відбору кандидатів на навчання у вищій школі системи МВС. Здійснено системний аналіз існуючих підходів до вивчення проблеми психологічного відбору у ЗВО МВС у науці та на практиці. Запропоновано шляхи вирішення проблем, що виникають у науково-методичній, організаційній, кадровій та матеріально-технічній формах забезпечення відбору.

**Ключові слова:** професійний відбір, професійний психологічний відбір, професійно важливі якості, правоохоронна діяльність.

*Оригінальна стаття*

#### Постановка проблеми

Тенденції реорганізації сучасної правоохоронної системи України поставили перед вищою школою низку якісно нових завдань, одним з яких є підвищення професійного рівня спеціалістів, зокрема випускників закладів вищої освіти зі специфічними умовами навчання. Однією з основних умов виконання цього завдання є якісний відбір абітурієнтів на підставі комплексного оцінювання рівня розвитку їх професійно значущих якостей.

Актуальність професійного відбору обумовлюється високим рівнем складності та відповідальності професій системи МВС, ступенем психологічного напруження та частотою виникнення екстремальних ситуацій, загрозою виникнення професійних деформацій, а також показниками плинності кадрів та «відсіву» з навчальних закладів з причин, пов'язаних із психологічною невідповідністю осіб вимогам професійної діяльності.

#### Стан дослідження проблеми

Проблема професійного відбору у правоохоронні органи досліджувалася такими вченими, як В. Г. Андросюк, О. М. Бандурка, С. П. Безносів, Б. Г. Бовін, В. Л. Васильєв, Н. І. Мягкіх, Д. В. Рівман, В. В. Романов, А. Н. Роша, А. Д. Сафронова та ін. Професійний психологічний відбір кандидатів безпосередньо на навчання у заклади вищої освіти системи МВС розглянуто

у відносно невеликій кількості праць (В. І. Барко, Б. Г. Бовін, А. Ф. Караваєв, В. В. Лебедько, А. П. Москаленко, Н. І. Мягкіх, А. Д. Сафронова, А. В. Шаповалов).

#### Мета і завдання дослідження

Метою дослідження є забезпечення якісного професійного психологічного відбору кандидатів на навчання у вищій школі зі специфічними умовами навчання для підвищення професійного рівня спеціалістів у поліції України. Для досягнення цієї мети були виконані такі завдання: 1) проведено теоретико-методологічне дослідження основних форм забезпечення психологічного відбору; 2) досліджено мотиваційну складову професійного психологічного відбору; 3) виділено та досліджено три рівні вимог до навчання в закладах системи МВС; 4) розглянуто основні етапи психологічного відбору у ЗВО та виявлено «слабкі місця» на кожному з них; 5) виділено низку проблем психологічного відбору кандидатів на навчання у вищій школі системи МВС та надано рекомендації щодо їх подолання.

Наукова новизна дослідження полягає у проведенні системного аналізу наявних підходів до вивчення проблеми психологічного відбору у ЗВО МВС у науці та на практиці і пропонуванні шляхів вирішення проблем, що виникають у науково-методичній, організаційній,

кадровій та матеріально-технічній формах забезпечення відбору.

### **Виклад основного матеріалу**

Під психологічним відбором ми будемо розуміти вид професійного відбору, що полягає в процесі виділення з наявної сукупності претендентів на навчання та подальшу професійну діяльність конкретних осіб на підставі психодіагностики відповідно до соціально-психологічних, психофізіологічних і власне психологічних нормативних характеристик професії.

Комплекс взаємозалежних і взаємопов'язаних елементів професійного психологічного відбору інтегрується у струнку систему зі своєю цільовою функцією, завданнями та ієрархією методів і заходів. Усі етапи розроблення заходів щодо відбору для конкретної правоохоронної професії повинні мати цілком визначений, специфічний для неї зміст, оскільки зміна будь-якого з них тягне за собою необхідність часткової або повної зміни комплексу методик і критеріїв відбору.

Слід наголосити, що професійний психологічний відбір може дати очікуваний соціальний ефект лише за умови системного підходу до його теоретичного розроблення та подальшого практичного використання [1, с. 39].

У системі психологічного відбору виділяються чотири форми його забезпечення: науково-методична, організаційна, кадрова та матеріально-технічна. Кожна з них визначає можливість ефективного функціонування відбору як системи, маючи водночас свою методологічну, методичну й організаційну специфіку.

Аналіз основних підходів і поглядів на проблему науково-методичного забезпечення професійного психологічного відбору у ЗВО системи МВС дозволяє констатувати, що наразі відсутній чітко визначений комплекс вимог до індивідуально-психологічних особливостей кандидата на навчання. Це призводить до того, що показники придатності до навчання не мають наукового обґрунтування і не є цілком адекватними умовам, змісту й особливостям професійно-навчальної діяльності. Єдиним показником придатності вважається інтелектуально-мотиваційна готовність до навчання. По суті, оцінюється лише здатність учитися (засвоювати знання, вміння та навички), і через це відбір обмежується лише цілями навчальної діяльності. При цьому відповідність кандидатів вимогам майбутньої професії не враховується, що унеможлиблює реалізацію повною мірою основних цілей професійного відбору.

Це підтверджується і тим, що практично всі дослідники використовують єдиний кри-

терій успішності навчання – «академічна успішність», якого, незважаючи на об'єктивність, недостатньо, оскільки успішність навчання у вищій школі системи МВС через її специфіку залежить і від інших чинників, а саме від відповідності кандидата вимогам статутів і відомчих нормативних документів та особливостям майбутньої професії.

Крім того, в дослідженнях спостерігається тенденція виділяти психологічні показники придатності на підставі наявних діагностичних методик, що підмінює професіографічний аналіз діяльності аналізом тестів і суперечить логіці професійного відбору. Ці методики є засобом оцінювання показників, що виділяються на підставі вивчення змісту й особливостей професійної діяльності. Вони можуть бути більш-менш адекватними (надійними або валідними) виконанню цього завдання, але не можуть служити підставою для вибору показників професійної придатності.

Чимало дослідників приділяють увагу мотиваційній складовій відбору. Проте слід констатувати, що саме цей компонент розроблено недостатньо попри його надважливість [2]. Не враховується необхідність комплексного підходу до вивчення особливостей мотивації вибору професії поліцейського та її основних характеристик. На наш погляд, це пов'язано з уже зазначеною неналежною обґрунтованістю вимог до показників мотиваційної сфери кандидатів на навчання, а також зі складністю її діагностики.

Таким чином, складність і динамічність мотиваційної сфери особистості, а також відсутність надійної методики її оцінювання зумовлюють необхідність подальшого теоретико-методологічного дослідження особливостей ухвалення рішення щодо вступу до закладів, які забезпечують підготовку поліцейських.

У свою чергу, невизначеність вимог до індивідуально-психологічних особливостей кандидатів на навчання у ЗВО системи МВС ускладнює виявлення показників їх професійної придатності. Проблема визначення комплексу вимог до кандидата стосовно умов навчання в закладі та відповідності майбутній професії потребує використання професіографічного аналізу.

Як навчання у вищій школі, так і майбутня професійна діяльність підпорядковуються вимогам усієї правоохоронної системи. Кожен поліцейський зобов'язаний виконувати вимоги присяги, законів та нормативних актів. Незалежно від професії або спеціальності всім поліцейським властива одна спільна риса – соціальна спрямованість на виконання завдань із

забезпечення громадського порядку та безпеки, захисту прав і свобод людини та боротьби зі злочинністю. Таким чином, система відбору, крім кваліфікації працівника, повинна враховувати особливі обставини, що не є предметом дослідження відбору кандидатів до закладів інших міністерств та відомств.

Випускники вищих навчальних закладів одержують вищу юридичну освіту і, як правило, працюють за основними поліцейськими професіями (слідство, оперативно-розшукова, превентивна діяльність тощо). Вони найчастіше в перспективі обіймають керівні посади. Високий рівень складності та відповідальності професійної діяльності визначає, відповідно, і високі вимоги до психологічних якостей, від яких залежить ефективність її освоєння та подальшого виконання.

Аналіз наукових розробок і відомчих нормативних документів, а також результати власного дослідження дозволили встановити, що навчання в закладі системи МВС передбачає складну систему вимог, у якій ми виділили три різні рівні: 1) вимоги, обумовлені навчальною діяльністю у ЗВО зі специфічними умовами навчання; 2) вимоги, обумовлені загальними особливостями правоохоронної системи; 3) вимоги, обумовлені специфікою майбутньої професійної діяльності індивіда в підрозділах Національної поліції.

Дослідження умов процесу навчання у вищій школі показало, що для успішного оволодіння правоохоронними професіями людина повинна мати яскраво виражений вербальний тип інтелекту, широкі пізнавальні інтереси, бути ерудованою, добре володіти мовою, мати багатий словниковий запас та вміти правильно його використовувати, точно співвідносити конкретні й абстрактні поняття і мати в цілому високорозвинене абстрактне мислення.

Дослідження другого рівня вимог дозволило встановити, що діяльність працівників системи МВС характеризується суворою правовою регламентацією професійної поведінки, наявністю владних повноважень, процесуальною самостійністю, високою емоційністю та екстремальністю праці, особливою специфікою ділового спілкування, нестандартним, творчим характером діяльності та постійними змінами характеру об'єктивних факторів, що впливають на психологічний стан працівників.

Третій рівень передбачає підвищені вимоги до інтелектуальних, комунікативних, вольових та емоційних якостей, а також до мотиваційної сфери особистості.

Таким чином, здійснений нами аналіз змісту й особливостей діяльності правоохоронної

системи, а також професійних вимог до майбутнього поліцейського дозволив визначити структуру психологічних якостей, від яких залежить ефективність оволодіння професією та виконання службових обов'язків.

Крім гарного фізичного та психічного здоров'я, кандидат на навчання повинен мати адекватні уявлення про професію, усвідомлювати її соціальну значущість, а також вимоги професії до особистості; мати стійке прагнення особисто брати участь у реалізації об'єктивно заданих цілей професії, мати здібність до довільної концентрації уваги, гарну пам'ять, високий рівень розвитку вербального інтелекту і творчого мислення, достатньо високий рівень розвитку соціального інтелекту і комунікативних якостей, низьку тривожність, високу активність і працездатність та емоційну стійкість, володіти високим моральним контролем поведінки та самоконтролем, бути емоційно зрілим, мати реалістичну самооцінку та бути впевненим у собі.

Аналіз практики професійного психологічного відбору кандидатів на навчання у заклади МВС, його змісту та організації дозволяє також виділити низку проблем.

Професійний відбір містить чотири складові: соціально-правову, медичну, психологічну та освітню. З них психологічний відбір є найменш ефективним. Про його невисоку ефективність свідчить те, що основними причинами низької успішності, відрахувань із закладів, порушень дисципліни та законності є невідповідність курсантів психологічним вимогам навчання та майбутньої професійної діяльності. Це проявляється в неадекватній професійній спрямованості курсантів, нестійкій мотивації, низькому рівні розвитку моральних та інтелектуальних якостей і незадовільних адаптаційних здібностях.

Психологічний відбір до закладів зі специфічними умовами навчання можна поділити на три практично не пов'язані між собою етапи. Перший відбір здійснюється психодіагностичними центрами та лабораторіями при військово-лікарській комісії і має виражену психіатричну спрямованість. На цьому етапі кандидати на навчання прирівнюються до контингенту кандидатів на військову службу. Вимоги до навчання в закладі, а також вимоги, обумовлені майбутньою професією кандидата, цей етап відбору не враховує, тобто професійно значущі якості спеціалістів не оцінюються.

Метою другого етапу психологічного відбору, що здійснюється працівниками служби психологічного забезпечення апаратів МВС України в областях, є відбір кандидатів,

придатних безпосередньо до навчання. При цьому вимоги, обумовлені особливостями системи МВС і майбутньої професії кандидатів, також не враховуються. По суті, здійснюється відбір на професію «студент».

Третій етап психологічного відбору проводиться психологами вищих навчальних закладів. Висновки про придатність до навчання на цьому етапі не мають правового статусу, і відбір переслідує, головним чином, цілі виділення «групи ризику» й визначення кандидатів на посади молодших командирів з осіб, уже зарахованих на навчання.

Однак, незважаючи на таку багатоступеневість, психологічний відбір не є достатньо ефективним. Це обумовлено, на нашу думку, такими причинами: відсутністю єдиного узагальненого підходу до вирішення проблеми психологічного відбору до закладів системи МВС, усі етапи відбору є самостійними та переслідують, як було зазначено вище, різні цілі. Відсутність взаємозв'язку між етапами призводить до громіздкості процедур відбору і негативно впливає на його кінцевий результат. Не визначено достатньою мірою критерії оцінювання та прогнозування професійної придатності кандидатів на навчання, що, у свою чергу, ускладнює розроблення адекватного методичного комплексу. Наявна методика відбору не фіксує необхідні й достатні професійно значущі психологічні властивості кандидата на навчання у ЗВО МВС України [3]; практично не проводиться аналіз ефективності психологічного відбору, що унеможливує розроблення та реалізацію заходів з його вдосконалення.

Складність оцінювання ефективності професійного відбору сьогодні пов'язується з тим, що особи, які ухвалюють рішення про профпридатність, не одержують достатнього зворотного зв'язку для оцінювання й аналізу успішності застосованих методик. Крім того, велика кількість помилок не може бути перевірена, тому що ті кандидати, які отримали негативний висновок щодо їх придатності, зникають із поля зору підрозділів, які безпосередньо здійснюють професійний відбір.

Ефективність професійного психологічного відбору до правоохоронних органів найчастіше визначається шляхом порівняння статистичних даних про кількість звільнених на першому році служби, кількість випадків вчинення злочинів та порушення законності працівниками та кількість суїцидів у регіонах [4]. Такі статистичні показники є непрямими і недостатніми для повного й точного аналізу ефективності процедури відбору.

Крім того, існує проблема кадрового та матеріально-технічного забезпечення професійного психологічного відбору. Так, у галузевих службах, підрозділах та вищих навчальних закладах системи МВС України менше половини спеціалістів, які обіймають посади практичних психологів, мають вищу психологічну освіту. У підрозділах психологічного забезпечення відсутні спеціальні кабінети для індивідуальних і групових обстежень, немає відповідного обладнання, комп'ютерів, психодіагностичного програмного забезпечення та методичних матеріалів.

### **Висновки**

Вирішити зазначені організаційні проблеми, а також проблеми кадрового й матеріально-технічного забезпечення психологічного відбору дозволить низка послідовних заходів.

Необхідно організувати цілеспрямовану підготовку психологів для всіх ланок системи профвідбору у відомчих ЗВО, розроблення навчальних планів, програм, методичних та навчальних посібників для забезпечення навчального процесу з урахуванням нових вимог до професії поліцейського.

Також було б доцільно, на наш погляд, створити у вищих школах системи МВС окремі підрозділи (групи) професійного психологічного відбору, забезпечені відповідною матеріально-технічною базою. Основними завданнями таких підрозділів повинні бути планування й організація психологічного відбору, психодіагностичне обстеження та відбір кандидатів на навчання за спеціальностями (факультетами), безупинне вивчення рівня розвитку професійно важливих якостей особистості в процесі навчання й подальшої діяльності з метою уточнення прогнозу професійної придатності та виконання завдань розподілу, призначення тощо, використання результатів психологічного обстеження, отриманих під час відбору, не лише для прогнозування професійної придатності, а й для формування та розвитку професійних здібностей шляхом урахування індивідуально-психологічних якостей особистості в процесі виховання, навчання, тренування та професійної діяльності; визначення за результатами психологічного обстеження групи спеціальностей або конкретної спеціальності, до якої в кандидата професійна придатність є більш вираженою.

Спеціалізація таких підрозділів на цілях психологічного відбору дозволить урахувати й узагальнювати результати всіх наявних сьогодні видів професійного відбору у вищій школі системи МВС (соціально-правового,



медичного, психологічного, за винятком освітнього), що дозволить доповнити характеристику та зрозуміти особливості стану професійно важливих якостей особистості, а також надати відповідні рекомендації щодо придатності кандидата на етапі його приходу до закладу ще до вступних іспитів. Крім того, це дозволить аналізувати ефективність психологічного відбору та розробляти рекомендації щодо його вдосконалення з урахуванням специфіки конкретного ЗВО.

Узагальнюючи вищевикладене, зауважимо, що проблеми професійного психологічного відбору до вищої школи системи МВС є взаємозалежними та взаємопов'язаними. Невизначеність комплексу вимог до кандидатів на навчання ускладнює процес установлення та обґрунтування критеріїв і методики оцінювання та прогнозування професійної придатності. Це, у свою чергу, обумовлює проблеми організації процесу відбору та розроблення керівних і методичних документів, що його регламентують. Відсутність чіткої системи контролю ефективності відбору у ЗВО заважає аналізувати й узагальнювати його результати і, відповідно, розробляти рекомендації з його вдосконалення.

У висновку відзначимо, що сам собою психологічний відбір не є єдиною та вирішальною

передумовою забезпечення ефективності професійної діяльності, досягнення необхідного рівня якості спеціалістів та попередження плинності кадрів і порушень службової дисципліни. Необхідно враховувати, що це лише один із компонентів складної системи заходів, методів та засобів комплексного врахування людського чинника у професійній діяльності. Він не може замінити підготовку спеціалістів та їх виховання, забезпечення фізіологічно раціональних режимів праці та відпочинку, безпечного та здорового робочого середовища тощо [5].

Більше того, сама необхідність профвідбору в низці випадків зумовлюється ніби ціною тих недоліків, що допускаються під час проектування, організації та забезпечення деяких видів професійної діяльності, коли можливості й особливості людини враховуються не повною мірою. Чим намагатися знайти ідеально слухняних «чорноробочих» і геніїв в одній особі, можливо, краще організувати роботу підрозділів таким чином, щоб їм змогли задовільно виконувати звичайні люди, адже в остаточному підсумку саме структура системи визначає результати її діяльності.

#### Список бібліографічних посилань

1. Макаренко М. В. Основи професійного відбору військових спеціалістів та методики вивчення індивідуальних психофізіологічних відмінностей між людьми. Київ : Ін-т фізіології ім. О. О. Богомольця НАН України ; НДЦ ГП ЗС України, 2006. 395 с.
2. Мороз А. В., Пахар І. В. Особливості прийняття рішення щодо вступу в Харківський національний університет внутрішніх справ та ставлення курсантів до обраної професії. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2007. Вип. 39. С. 405–413.
3. Методика проведення психологічного відбору кандидатів до вищих закладів освіти МВС України на основі визначення мотиваційної та інтелектуальної готовності до навчання. Київ : НАВІСУ, 1998. 120 с.
4. Основные виды деятельности и психологическая пригодность к службе в системе органов внутренних дел : справочное пособие / под ред. Б. Г. Бовина, Н. И. Мягих, А. Д. Сафронова. М., 1997. 264 с.
5. Основы профессионального психологического отбора / Н. В. Макаренко, Б. А. Пухов, Н. В. Кольченко и др. Киев : Наук. думка, 1987. 244 с.

*Надійшла до редколегії 10.06.2020*

#### **ЛАРИОНОВА А. В. ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ И ПРАКТИЧЕСКИЙ АСПЕКТЫ ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ПСИХОЛОГИЧЕСКОГО ОТБОРА КАНДИДАТОВ НА ОБУЧЕНИЕ В ВУЗАХ СИСТЕМЫ МВД УКРАИНЫ**

Рассмотрены проблемы профессионального психологического отбора кандидатов на обучение в вузы системы МВД. Дан системный анализ существующих подходов к изучению проблемы психологического отбора в вузы системы МВД в науке и на практике. Предложены пути решения проблем, возникающих в научно-методической, организационной, кадровой и материально-технической формах обеспечения отбора.

**Ключевые слова:** профессиональный отбор, профессиональный психологический отбор, профессионально важные качества, правоохранительная деятельность.

**LARIONOVA A. V. THEORETICAL AND PRACTICAL ASPECTS OF PROFESSIONAL PSYCHOLOGICAL SELECTION OF CANDIDATES FOR TRAINING AT HIGHER EDUCATION INSTITUTIONS OF THE MINISTRY OF INTERNAL AFFAIRS OF UKRAINE**

The provision of high-quality professional psychological selection of candidates for higher education with specific learning conditions to improve the professional level of specialists in the police of Ukraine has been studied. Psychological selection as a type of professional selection has been considered in the context of socio-psychological, psycho-physiological and actually psychological normative characteristics of the profession. A systematic analysis of existing approaches to the study of the problem of psychological selection in higher educational institutions of the system of the Ministry of Internal Affairs in science and practice. The author has carried out theoretical and methodological study of the main forms of psychological selection (scientific and methodical, organizational, personnel and logistical), each of them determines the possibility of effective functioning of selection as a system, while having its own methodological, methodical and organizational specifics. The motivational component of professional psychological selection has been studied through the prism of complexity and dynamism of the motivational sphere of personality, as well as the lack of a reliable method of its evaluation. The author has specified and studied three levels of requirements for education in higher educational institutions of the Ministry of Internal Affairs: 1) requirements due to educational activities in the higher educational institutions with specific learning conditions; 2) requirements due to the general features of the law enforcement system; 3) requirements due to the specifics of the future professional activity of an individual in the units of the National Police. Three main stages of psychological selection in the higher educational institutions have been considered (the first is carried out by psycho-diagnostic centers and laboratories at the military medical commission and has a pronounced psychiatric orientation, the second is carried out by the employees of the psychological support service of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine in regions, the third is carried out by psychologists of higher educational institutions) and “weak spots” in each of them have been identified. The problems that arise in the scientific and methodological, organizational, personnel and logistical forms of psychological selection of candidates for higher education in the Ministry of Internal Affairs have been determined and researched. The author has offered a number of successive measures to solve them.

**Key words:** *professional selection, professional psychological selection, professionally important qualities, law enforcement activity, motivational component of psychological selection, institutions of higher education of the system of the Ministry of Internal Affairs.*


## РЕФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА

УДК 351:005.1

DOI: <https://doi.org/10.32631/pb.2020.2.20>

**КОСТЯНТИН ЛЕОНІДОВИЧ БУГАЙЧУК,**

кандидат юридичних наук, доцент,  
Харківський національний університет внутрішніх справ;

 <https://orcid.org/0000-0003-2429-5010>,

e-mail: [klbugaychuk@gmail.com](mailto:klbugaychuk@gmail.com)

### ПИТАННЯ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПОЛОЖЕНЬ ЧИННОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ЩОДО ЗАПОБІГАННЯ ВИНИКНЕННЮ І ПОШИРЕННЮ КОРОНАВІРУСНОЇ ХВОРОБИ COVID-19

Досліджено сучасний стан нормативно-правової бази з питань запобігання виникненню та поширенню на території України коронавірусної хвороби COVID-19 і практику його застосування уповноваженими суб'єктами реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я та захисту прав і свобод громадян.

На підставі аналізу законів України та постанов уряду з питань упровадження санітарних та протиепідеміологічних заходів сформульовано пропозиції, спрямовані на врегулювання правового статусу Державної санітарно-епідеміологічної служби України, вдосконалення процесу провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері охорони здоров'я та порушення карантинних правил, внесення змін до переліку органів і посадових осіб, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення щодо порушення санітарних правил, оптимізацію механізму притягнення осіб до відповідальності за невиконання законних розпоряджень суб'єктів реалізації державної санітарної та протиепідеміологічної політики, розширення переліку повноважень Національної поліції щодо здійснення адміністративного затримання, перевірки документів та поліцейського піклування в умовах карантинних обмежень.

**Ключові слова:** адміністративна відповідальність, адміністративне правопорушення, Національна поліція України, коронавірус, карантин, COVID-19.

*Оригінальна стаття*

#### Постановка проблеми

Запровадження карантинних заходів, яке відбулося в нашій країні, зумовило системну зміну положень чинного законодавства стосовно протидії розповсюдженню інфекційних хвороб шляхом запровадження додаткових обмежень у сфері функціонування суб'єктів господарської діяльності, державних установ, підприємств та організацій і життя пересічних громадян. Особливо слід відзначити ухвалення Верховною Радою України нових законодавчих актів, спрямованих на встановлення адміністративної та кримінальної відповідальності за порушення певних обмежень і заборон.

Незважаючи на позитивні аспекти ухвалення таких документів, маємо констатувати, що обмежений час, в умовах якого вони ухвалювалися, суттєво вплинув на їх якість, що потенційно може призвести до негативних наслідків застосування певних правових норм. Наявні неузгодженості між положеннями ок-

ремих нормативних актів і відсутність законних підстав застосування правоохоронними органами заходів адміністративного примусу потребують подальшої наукової та законодавчої роботи з метою приведення їх змісту в належний правовий та логічний стан.

#### Стан дослідження проблеми

Оскільки зазначена проблема виникла протягом останніх двох місяців, то відповідного наукового опрацювання вона досі не отримала. Більше того, в листі Комітету з питань правоохоронної діяльності Верховної Ради України від 1 квітня 2020 р. № 04-27/11-2020/22057, який опрацьовувався фахівцями Харківського національного університету внутрішніх справ протягом квітня-травня 2020 р., було вказано, що ним зараз тільки збираються та узагальнюються пропозиції і зауваження до чинного законодавства України, які вдосконалять і спростять роботу правоохоронних органів та

дадуть можливість генерувати спроможності для виконання поставлених завдань щодо запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2.

Водночас, на відміну від наукової спільноти, окремі юристи, адвокатські об'єднання та правозахисники вже зробили певні кроки щодо надання фахових коментарів та аналізу правозастосовної практики з питань дієвості встановленого порядку притягнення до кримінальної та адміністративної відповідальності за порушення карантинних правил [1; 2; 3].

### Мета і завдання дослідження

Метою цієї роботи є вироблення науково обґрунтованих пропозицій щодо оптимізації положень чинного законодавства України з питань запобігання розповсюдженню епідемії коронавірусу COVID-19. Досягнення зазначеної мети забезпечується виконанням таких завдань: аналізу ухвалених в Україні протягом березня-квітня 2020 р. нормативних актів з питань запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби, виявлення їх внутрішніх суперечностей і неврегульованих сфер суспільних відносин та подальшого формулювання шляхів і способів їх вирішення.

**Наукова новизна дослідження** полягає в тому, що зазначена публікація є однією з перших праць, спрямованих на вдосконалення чинного законодавства України та підзаконних актів з питань запобігання розповсюдженню інфекційних хвороб, порушенням санітарного та протиепідеміологічного законодавства та організації роботи правоохоронних органів щодо попередження відповідних деліктів.

### Виклад основного матеріалу

17 березня 2020 р. був ухвалений Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19)»<sup>1</sup>. Указаним Законом чинний Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) було доповнено ст. 44-3 такого змісту: «Порушення пра-

вил щодо карантину людей, санітарно-гігієнічних, санітарно-протиепідемічних правил і норм, передбачених Законом України “Про захист населення від інфекційних хвороб”, іншими актами законодавства, а також рішень органів місцевого самоврядування з питань боротьби з інфекційними хворобами, – тягне за собою накладення штрафу на громадян від однієї до двох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб – від двох до десяти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян»<sup>2</sup>.

Крім цього, з метою впорядкування провадження у справах про адміністративні правопорушення за ст. 44-3 до положень КУпАП були внесені такі зміни:

1) справи за ст. 44-3 віднесено до підсудності районних, районних у місті, міських чи міськрайонних судів (суддів) (ст. 221 КУпАП);

2) складення протоколів про адміністративні правопорушення, передбачені ст. 44-3 КУпАП, віднесено до прав уповноважених на те посадових осіб: органів внутрішніх справ (Національної поліції), органів охорони здоров'я, органів державної санітарно-епідеміологічної служби, посадових осіб, уповноважених на те виконавчими комітетами (а у населених пунктах, де не створено виконавчих комітетів, – виконавчими органами, що виконують їх повноваження) сільських, селищних і міських рад<sup>3</sup>.

Водночас аналіз положень зазначеного Закону щодо запровадження механізму притягнення особи до адміністративної відповідальності за порушення правил карантину людей, санітарно-гігієнічних, санітарно-протиепідемічних правил і норм дає змогу зробити висновок, що вказані правові норми потребують суттєвого опрацювання.

Так, серед суб'єктів, уповноважених складати протоколи про адміністративні правопорушення, передбачені ст. 44-3, названо органи Державної санітарно-епідеміологічної служби як суб'єкта провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Із цього приводу слід зазначити, що Постановою Кабінету Міністрів України від 29 березня 2017 р. № 348 було скасовано рішення про реорганізацію Державної санітарно-епідеміологічної служби шляхом її приєднання

<sup>1</sup> Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19) : Закон України від 17.03.2020 № 530-IX // База даних (БД) «Законодавство України» / Верховна Рада (ВР) України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/530-IX> (дата звернення: 15.05.2020).

<sup>2</sup> Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 № 8073-X // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10> (дата звернення: 15.05.2020).

<sup>3</sup> Там само.

до Державної служби з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, а Державна санітарно-епідеміологічна служба була ліквідована. Цим само документом на Державну службу з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів були покладені завдання і функції з реалізації державної політики у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення та із здійснення контролю (нагляду) за дотриманням вимог санітарного законодавства (крім функцій з реалізації державної політики у сфері епідеміологічного нагляду (спостереження) й у сфері гігієни праці та функцій зі здійснення дозиметричного контролю робочих місць і доз опромінення працівників)<sup>1</sup>.

Поряд із цим Міністерство охорони здоров'я України визнано головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я, а також захисту населення від інфекційних хвороб щодо епідеміологічного нагляду (спостереження), імунопрофілактики, промоції здорового способу життя та запобігання факторам ризику, безпеки харчових продуктів, регламентації факторів середовища життєдіяльності населення, гігієнічної регламентації небезпечних факторів, а також забезпечення формування державної політики у сферах санітарного та епідемічного благополуччя населення (рис. 1)<sup>2</sup>.

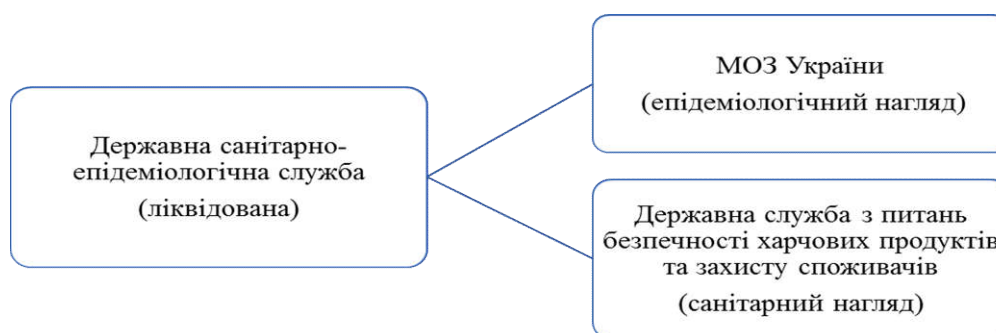


Рис. 1. Схема перерозподілу повноважень щодо здійснення державного санітарно-епідеміологічного нагляду

Слід також звернути увагу на те, що державою в період пандемії, викликаній розповсюдженням коронавірусу COVID-19, були вжиті організаційні та нормативні кроки, спрямовані на відновлення інституцій епідеміологічного нагляду. Так, Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 11 березня 2020 р. № 229 Віктора Ляшка було призначено заступником Міністра охорони здоров'я України – Головним державним санітарним лікарем України. Після цього його розпорядженнями були призначені особи, уповноважені на виконання повноважень головних санітарних лікарів областей (наприклад, розпорядження від 19 березня 2020 р. № 1

(Житомирська область), від 19 березня 2020 р. № 2 (Закарпатська область) тощо)<sup>3</sup>.

У свою чергу, слід звернути увагу на те, що на офіційному сайті Міністерства охорони здоров'я України та на сторінці Головного санітарного лікаря не міститься відомчих наказів про унормування діяльності посадових осіб, що виконують функції санітарних лікарів: які вони мають права та обов'язки, ким призначаються, які предметні сфери компетенції мають, чи належить до повноважень Головного санітарного лікаря право на уповноваження особи виконувати обов'язки санітарного лікаря області тощо<sup>4</sup>. На нашу думку, такий наказ треба

<sup>1</sup> Деякі питання Державної санітарно-епідеміологічної служби : Постанова Кабінету Міністрів України від 29.03.2017 № 348 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/348-2017-п> (дата звернення: 15.05.2020).

<sup>2</sup> Про затвердження Положення про Міністерство охорони здоров'я України : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2015 № 267 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/267-2015-п> (дата звернення: 15.05.2020).

<sup>3</sup> Про уповноваження Парамонова З. М. на здійснення повноважень головного санітарного лікаря Житомирської області : Розпорядження Головного санітарного лікаря України від 19.03.2020 № 1; Про уповноваження Сітник Г. Я. на здійснення повноважень головного санітарного лікаря Закарпатської області : Розпорядження Головного санітарного лікаря України від 19.03.2020 № 2.

<sup>4</sup> Перелік відповідних наказів МОЗ України у згаданий період див. за посиланням <https://moz.gov.ua/nakazi-moz?page=30>.

було ухвалити у період з 11 по 19 березня 2020 р., до видання першого офіційного розпорядження Головного санітарного лікаря України.

Зазначена позиція підтверджується пп. 14 п. 10 Положення про Міністерство охорони здоров'я України, згідно з яким Міністр охорони здоров'я визначає обов'язки першого заступника міністра, заступників міністра, розподіл повноважень міністра між першим заступником міністра та заступниками міністра, які вони здійснюють у разі його відсутності<sup>1</sup>.

Отже, на підставі зазначеної інформації та виходячи з положень чинного законодавства, можна стверджувати, що існують два сценарії, за якими доцільно вжити організаційних і законодавчих кроків.

За першим сценарієм слід законодавчо вноормувати та відновити роботу Державної санітарно-епідеміологічної служби, зробити роботу санітарних лікарів легальною, що не потребуватиме суттєвих змін у законодавстві про адміністративну відповідальність.

За другим сценарієм треба оптимізувати перелік уповноважених осіб, що мають складати протоколи за ст. 44-3 КУпАП, виключивши з неї Державну санітарно-епідеміологічну службу, уточнити перелік посадових осіб Міністерства охорони здоров'я, що мають право вчиняти певні процесуальні дії, а також внести до переліку відповідних суб'єктів Державну службу з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, адже саме на неї покладено обов'язки щодо дотримання санітарних правил.

Крім того, на нашу думку, в межах розглядуваного питання необхідно вдосконалити норми Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо уточнення суб'єктів реалізації державної політики у сфері ветеринарної медицини, оскільки відповідні повноваження знову-таки перейшли до Державної служби з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів.

Додатковою проблемою, яку треба вирішити в контексті протидії розповсюдженню коронавірусу, є вдосконалення механізму притягнення до адміністративної відповідальності за невиконання законних вимог осіб, уповноважених на виконання функцій державних санітарних лікарів і посадових осіб Державної служби з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, оскільки зміст чинного КУпАП установлює відповідальність за невиконання вимог Державної санітарно-епідеміологічної служби, якої фактично зараз не існує.

Наслідком пропонованих нами змін має стати окремий законопроект щодо внесення змін до КУпАП стосовно вдосконалення порядку притягнення до адміністративної відповідальності за порушення карантинних та санітарних правил. У запропонованому законопроекті доцільно:

1) удосконалити зміст ст. 188-11 Кодексу України про адміністративні правопорушення шляхом об'єднання її положень із положеннями ст. 188-22, а також віднести розгляд цього правопорушення до підвідомчості органів судової влади;

2) удосконалити перелік органів та посадових осіб, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення, передбачені ст. 44-3 Кодексу України про адміністративні правопорушення, віднести повноваження, що належали до відання Державної санітарно-епідеміологічної служби та Державної служби ветеринарної медицини, до відання Державної служби з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів стосовно дотримання санітарних правил.

За першим пунктом ми пропонуємо виключити із положень КУпАП ст. 188-22, що встановлює відповідальність за невиконання законних вимог посадових осіб Державної санітарно-епідеміологічної служби або Державної служби ветеринарної медицини щодо знищення небезпечних харчових продуктів, кормів, харчових та кормових добавок, ароматизаторів, дієтичних добавок, допоміжних матеріалів (засобів) для переробки харчових продуктів та кормів. Це є природним, оскільки, як ми вже зазначали, формально Державної санітарно-епідеміологічної служби не існує, крім того, Державна служба ветеринарної медицини була ліквідована, а її повноваження віднесено до відання Державної служби з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів.

Отже, вважаємо доцільним об'єднати зміст ст. 188-22 КУпАП із змістом ст. 188-11, зважаючи на споріднений об'єкт учинення таких правопорушень, а також на створення нової системи органів, що реалізують державну політику у сфері санітарного, ветеринарного та епідеміологічного нагляду, та викласти статтю 188-11 КУпАП таким чином:

«Стаття 188-11. Невиконання постанов, розпоряджень, приписів, висновків, а так само

<sup>1</sup> Про затвердження Положення про Міністерство охорони здоров'я України : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2015 № 267 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/267-2015-п> (дата звернення: 15.05.2020).

інших законних вимог Головного державного санітарного лікаря, уповноважених ним посадових осіб на виконання функцій головних санітарних лікарів областей, а також посадових осіб Державної служби з питань безпечності харчових продуктів і захисту прав споживачів.

Невиконання постанов, розпоряджень, приписів, висновків, а так само інших законних вимог Головного державного санітарного лікаря, його заступників, уповноважених ним посадових осіб на виконання функцій головних санітарних лікарів областей, а також посадових осіб Державної служби з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів з питань усунення порушення правил і норм, установлених з метою запобігання епідемічним та іншим інфекційним захворюванням, а також масовим неінфекційним захворюванням (отруєнням) і боротьби з ними, усунення порушень санітарного законодавства, ненадання їм необхідної інформації або надання неправдивої інформації, створення інших перешкод для виконання покладених на них обов'язків – тягне за собою накладення штрафу на громадян від трьохсот до чотирьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, а на посадових осіб – від чотирьохсот до п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Невиконання законних вимог посадових осіб Державної служби з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів щодо знищення небезпечних харчових продуктів, кормів, харчових та кормових добавок, ароматизаторів, дієтичних добавок, допоміжних матеріалів (засобів) для переробки харчових продуктів та кормів – тягне за собою накладення штрафу від двохсот до п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян».

Указана зміна змісту ст. 188-11 КУпАП має наслідком внесення змін до статей 221 та 236 КУпАП, які ми пропонуємо сформулювати в такій редакції:

1) «Стаття 221. Районні, районні у місті, міські чи міськрайонні суди (судді).

Судді районних, районних у місті, міських чи міськрайонних судів розглядають справи про адміністративні правопорушення, передбачені ... 188-1, 188-11, 188-13 (крім справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з невиконанням законних вимог державного виконавця), 188-14, 188-16, 188-17, 188-19, 188-25, 188-27 ...».

2) «Стаття 236. Органи Державної служби з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів.

Органи Державної служби з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів розглядають справи про адміністративні правопорушення, пов'язані з порушенням санітарних норм (стаття 42), а також про адміністративні правопорушення, передбачені частиною п'ятою статті 41, статтями 78, 80-83, 90-1, 95, 167, 168-1, 170 (коли вони є порушеннями санітарних норм).

Від імені органів Державної служби з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів розглядати справи про адміністративні правопорушення і накладати адміністративні стягнення в межах територій та об'єктів нагляду, визначених законодавством, мають право:

– уповноважені посадові особи Управління державного нагляду за дотриманням санітарного законодавства Держпродспоживслужби України;

– уповноважені посадові особи управлінь (відділів) державного нагляду за дотриманням санітарного законодавства Головних управлінь Держпродспоживслужби в областях».

За другим пунктом ми вважаємо недоцільним відносити повноваження щодо складання протоколів про адміністративні правопорушення за ст. 44-3 КУпАП до відання органів охорони здоров'я, оскільки, проаналізувавши зміст статей 45, 46, 46-2 та 183 КУпАП, за якими органи охорони здоров'я уповноважено на складання протоколів, можна побачити, що в них ідеться про правопорушення, які стосуються порядку надання медичної допомоги, а також зараження венеричною хворобою, а отже, не стосуються протиепідемічних заходів. Більше того, як уже було зазначено вище, для контролю над епідеміологічною ситуацією були введені посади головних санітарних лікарів областей, до відання яких і має бути віднесено складання відповідних процесуальних документів. На підставі вищезазначеного зміст ст. 255 КУпАП має бути викладений таким чином:

«Стаття 255. Особи, які мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення.

У справах про адміністративні правопорушення, що розглядаються органами, зазначеними в статтях 218–221 цього Кодексу, протоколи про правопорушення мають право складати:

- 1) уповноважені на те посадові особи...
  - органів охорони здоров'я (статті 45, 46, 46–2, стаття 183 – щодо завідомо неправдивого виклику швидкої медичної допомоги);
  - Державної служби з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, а



також Головний санітарний лікар України, його заступники та особи, що здійснюють повноваження головних державних санітарних лікарів областей (статті 42-1, 42-2, 44-3, 188-11)».

Аналіз положень Постанови Кабінету Міністрів України від 11 березня 2020 р. № 211 щодо попередження виникнення і поширення коронавірусної хвороби (COVID-19) дозволяє зробити висновок про те, що на органи та підрозділи Національної поліції України покладаються додаткові повноваження щодо контролю за дотриманням затверджених Урядом обмежувальних заходів<sup>1</sup>. Разом із цим, на нашу думку, зазначені повноваження мають бути закріплені в Законі України «Про Національну поліцію», оскільки будь-які дії правоохоронців мають відповідати чинному законодавству України та ст. 19 Конституції України, яка зазначає, що органи державної влади, органи місцевого самоврядування та їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією та законами України<sup>2</sup>. Крім того, у ст. 8 Закону України «Про Національну поліцію» зазначається, що поліція у своїй діяльності керується принципом законності, який говорить, що вона діє виключно на підставі, у межах повноважень та у спосіб, визначені Конституцією та законами України<sup>3</sup>.

На підставі вищезазначеної тези необхідно вдосконалити ст. 32 та 41 Закону України «Про Національну поліцію» щодо:

- підстав перевірки документів поліцейськими;
- підстав та порядку застосування до неповнолітніх заходів поліцейського піклування.

Зокрема, необхідно серед підстав перевірки документів в особи зазначити випадки, коли особа перебуває у громадському місці під час введення карантинних заходів, оскільки Поста-

нова Кабінету Міністрів України від 11 березня 2020 р. № 211 в п. 16 забороняє перебувати на вулицях без документів, що посвідчують особу, підтверджують громадянство чи її спеціальний статус.

У свою чергу, до підстав поліцейського піклування необхідно додати, що воно може здійснюватися стосовно особи, яка не досягла 14 років та перебуває у громадському місці на території введення карантину без супроводу батьків, усиновлювачів, опікунів, піклувальників, прийомних батьків, батьків-вихователів або інших осіб відповідно до закону або повнолітніх родичів дитини. Указана зміна до ст. 41 Закону України «Про Національну поліцію» диктується п. 3 зазначеної Постанови Уряду України № 211, який прямо забороняє особам до 14 років перебувати у громадських місцях без відповідного супроводу.

Актуальними в умовах карантинних заходів залишаються питання, пов'язані з адміністративним затриманням особи. Зокрема, 7 грудня 2017 р. Верховною Радою України був ухвалений Закон України «Про запобігання та протидію домашньому насильству» № 2229-VIII<sup>4</sup>. Цим нормативним актом до КУпАП була введена ст. 39-1 «Направлення на проходження програми для особи, яка вчинила домашнє насильство чи насильство за ознакою статі», а також викладена у новій редакції ст. 173-2 «Вчинення домашнього насильства, насильства за ознакою статі, невиконання термінового заборонного припису або неповідомлення про місце свого тимчасового перебування». Водночас ним не були внесені зміни до ст. 262 КУпАП, яка регулює питання адміністративного затримання. За змістом цієї статті адміністративне затримання провадиться: 1) органами внутрішніх справ (Національною поліцією) – у разі вчинення дрібного хуліганства, вчинення насильства в сім'ї, порушення порядку організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій тощо.

Отже, за змістом ст. 262 КУпАП працівники Національної поліції України не мають права здійснювати адміністративне затримання за вчинення домашнього насильства, оскільки у розглядуваній статті залишилося неіснуюче правопорушення «насильство в сім'ї», протидія якому вже не регулюється чинним законодавством України. Отже, у разі здійснення адміністративного затримання за

<sup>1</sup> Про запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2 : Постанова Кабінету Міністрів України від 11.03.2020 № 211 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/211-2020-п> (дата звернення: 15.05.2020).

<sup>2</sup> Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 15.05.2020).

<sup>3</sup> Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19> (дата звернення: 15.05.2020).

<sup>4</sup> Про запобігання та протидію домашньому насильству : Закон України від 07.12.2017 № 2229-VIII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-19> (дата звернення: 15.05.2020).



новою редакцією ст. 173-2 КУпАП особа або її захисник можуть оскаржити законність цього заходу, що може мати наслідком притягнення працівника поліції до відповідальності за вчинення протиправних дій.

Указана проблема, на наш погляд, потребує термінового усунення, що матиме позитивні наслідки для всього державного механізму протидії домашньому насильству, особливо в умовах карантинних заходів, які викликають ризики збільшення випадків домашнього насильства.

Наприклад, у країнах ЄС, де карантин запровадили раніше, ніж в Україні, ще в березні зафіксували зростання домашнього насильства. Наприклад, у Франції кількість звернень зростає на 30 %. У Великій Британії кількість жінок, убитих чоловіком удома, зростає втричі, а кількість дзвінків на гарячі лінії – майже вповнину. В Італії протягом 8–15 березня кількість звернень щодо домашнього насильства на 55 % перевищувала показники за той самий тиждень минулоріч.

В ООН заявляють, що через карантин спалах домашнього насильства спостерігається в усьому світі [4].

На додаток до цього зауважимо, що ст. 263 КУпАП, яка регулює строки адміністративного затримання, також потребує певної оптимізації щодо встановлення особи, яка вчинила адміністративне правопорушення. Незважаючи на те, що Постанова Кабінету Міністрів України від 11 березня 2020 р. № 211 в п. 16 забороняє перебувати на вулицях без документів, що посвідчують особу, підтверджують громадянство чи її спеціальний статус<sup>1</sup>, не всі дотримуються вказаних заходів. Більше того, у «звичайній» ситуації особи, які перебувають чи проживають на території України, не зобов'язані носити документи, що посвідчують їх особу. Отже, положення ст. 263 КУпАП про те, що адміністративне затримання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, може тривати не більше трьох годин, по суті є юридично нікчемним. У більшості випадків особа уникає відповідальності, розуміючи, що через 3 години її все одно мають відпустити, а достеменно встановити її особу за цей період неможливо. Тому, на нашу думку, збільшення строку адміністра-

тивного затримання, наприклад до трьох діб з повідомленням про це письмово прокурора протягом двадцяти чотирьох годин з моменту затримання у разі неможливості встановити особу правопорушника, суттєво змінило б ситуацію на краще, оскільки переважна більшість правопорушників співпрацювала б з органами правопорядку, що дозволило б забезпечити реалізацію принципу невідворотності покарання за вчинене правопорушення.

### Висновки

Положення чинного законодавства України з питань запровадження адміністративної відповідальності за порушення карантинних правил, а також організації роботи державних та правоохоронних органів, у тому числі Національної поліції, із цих питань потребують удосконалення стосовно:

- приведення у відповідність до нормативних вимог переліку осіб, уповноважених складати протоколи про адміністративні правопорушення, передбачені ст. 44-3 КУпАП;
- віднесення до повноважень органів судової влади розгляду справ про адміністративні правопорушення щодо невиконання законних розпоряджень суб'єктів реалізації державної санітарної та протиепідеміологічної політики, а також удосконалення переліку осіб, що мають право складати протоколи за цим видом адміністративних правопорушень;
- внесення змін до переліку органів та посадових осіб, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення щодо порушення санітарних правил;
- приведення змісту ст. 262 КУпАП у відповідність до Закону України «Про запобігання та протидію домашньому насильству»;
- розширення переліку повноважень Національної поліції щодо перевірки документів та здійснення поліцейського піклування в умовах карантинних обмежень.

Перспективними напрямками подальших наукових досліджень слід визначити вироблення наукових пропозицій та рекомендацій стосовно оптимізації положень чинного законодавства України з питань санітарного та епідеміологічного нагляду.

### Список бібліографічних посилань

1. Колос Ю., Деркач Д. Карантин: нові штрафи та відповідальність для бізнесу // Василь Кісіль і Партнери : сайт. 01.04.2020. URL: <https://vkr.ua/publication/karantin-novi-shtrafi-ta-vidpovidalnist-dlya-biznesu> (дата звернення: 15.05.2020).

<sup>1</sup> Про запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2 : Постанова Кабінету Міністрів України від 11.03.2020 № 211 //

2. Золотарьова М. Адміністративна відповідальність бізнесу за порушення карантинних норм. Поради адвоката // Вдовичен та Партнери : сайт. 07.04.2020. URL: <https://ov-partners.com/administrativna-vidpovidalnist-biznesu-za-porushennya-karantynnyh-norm-porady-advokata/> (дата звернення: 15.05.2020).

3. Ясинська М. Штрафи за порушення карантину: перша судова практика // PRAVO.UA : сайт. 25.03.2020. URL: <https://pravo.ua/shtrafi-za-porushennja-karantinu-persha-sudova-praktika> (дата звернення: 15.05.2020).

4. Расулова О. «Пандемія всередині пандемії». Як карантин в Україні впливає на домашнє насильство // Hromadske : сайт. 24.04.2020. URL: <https://hromadske.ua/posts/pandemiya-vseredini-pandemiyi-yak-karantin-v-ukrayini-vplyvaye-na-domashnye-nasilstvo> (дата звернення: 15.05.2020).

*Надійшла до редколегії 20.05.2020*

### **БУГАЙЧУК К. Л. ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПОЛОЖЕНИЙ ДЕЙСТВУЮЩЕГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА УКРАИНЫ ОТНОСИТЕЛЬНО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ ВОЗНИКНОВЕНИЯ И РАСПРОСТРАНЕНИЯ КОРОНАВИРУСНОЙ БОЛЕЗНИ COVID-19**

Исследовано современное состояние нормативно-правовой базы по вопросам предотвращения возникновения и распространения на территории Украины коронавирусной болезни COVID-19 и практики его применения уполномоченными субъектами реализации государственной политики в сфере здравоохранения и защиты прав и свобод граждан.

На основании анализа законов Украины и постановлений правительства по вопросам внедрения санитарных и противоэпидемиологических мероприятий сформулированы предложения, направленные на урегулирование правового статуса Государственной санитарно-эпидемиологической службы, усовершенствование процесса производства по делам об административных правонарушениях в сфере здравоохранения и нарушения карантинных правил, внесение изменений в перечень органов и должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях о нарушении санитарных правил; оптимизации механизма привлечения к ответственности за невыполнение законных распоряжений субъектов реализации государственной санитарной и противоэпидемиологической политики, расширение перечня полномочий Национальной полиции по осуществлению административного задержания, проверки документов и осуществления полицейского попечительства в условиях карантина.

**Ключевые слова:** административная ответственность, административное правонарушение, Национальная полиция Украины, коронавирус, карантин, COVID-19.

### **BUHAICHUK K. L. ISSUES OF IMPROVING THE PROVISIONS OF THE CURRENT LAW OF UKRAINE REGARDING THE PREVENTION OF THE ORIGIN AND SPREAD OF COVID-19 CORONAVIRUS DISEASE**

The author has studied the current state of the regulatory base on the prevention of the occurrence and spread of the COVID-19 coronavirus disease in Ukraine and the practice of its application by authorized entities for the implementation of state policy in the field of health care and the protection of the rights and freedoms of citizens.

The system of public administration in the field of ensuring the sanitary and epidemiological well-being of the population has been analyzed. The features of the distribution of powers of state agencies in this area after the liquidation of the State Sanitary and Epidemiological Service of Ukraine have been researched.

The author concludes that the existing system of state agencies that carry out sanitary and epidemiological control in Ukraine requires further improvement by adopting a decree of the Government of Ukraine on the functioning of the State Sanitary and Epidemiological Service. The author of the article has also identified gaps in the current legislation of Ukraine on administrative offenses, which regulates the procedure for holding accountable for violation of sanitary and anti-epidemic rules. These shortcomings primarily relate to the content of the Code of Ukraine on Administrative Offenses, which contains the names of non-existent state agencies or their officials, the provisions of repealed laws or other by-laws.

Based on the analysis of the laws of Ukraine and government decrees on the implementation of sanitary and anti-epidemiological measures, the author has formulated propositions aimed at


regulating the legal status of the State Sanitary and Epidemiological Service; improvement of administrative proceedings in the field of health care and violation of quarantine rules; amending the list of agencies and officials authorized to consider cases of administrative offenses for the violation of sanitary rules; optimization of the mechanism of prosecution for failure to comply with legal orders of entities implementing the state sanitary and anti-epidemiological policy; expanding the list of powers of the National Police for the implementation of administrative detention, verification of documents and police custody within the sequestration.

**Key words:** *administrative responsibility, administrative offenses, National Police of Ukraine, coronavirus, sequestration, COVID-19.*

**ОЛЕКСАНДР ІГОРОВИЧ ЗОЗУЛЯ,**

доктор юридичних наук, доцент,

Харківський національний університет внутрішніх справ;

 <https://orcid.org/0000-0002-5428-4622>,

e-mail: oizozulia@gmail.com

**ЕКОНОМІЧНІ, СОЦІАЛЬНІ ТА КУЛЬТУРНІ ПРАВА ЛЮДИНИ  
В УМОВАХ ЗАПОБІГАННЯ ПОШИРЕННЮ COVID-19 В УКРАЇНІ**

Проаналізовано теоретичні положення і правові засади запровадження і реалізації гарантій та обмежень економічних, соціальних і культурних прав людини в умовах запобігання поширенню COVID-19 в Україні, охарактеризовано сутність та особливості встановлених у зв'язку із цим протиепідемічних заходів. Обґрунтовано шляхи вдосконалення гарантій та обмежень заданих прав людини у напрямку їх комплексного законодавчого врегулювання, а також забезпечення конституційності, доцільності, пропорційності та тимчасовості протиепідемічних заходів і мінімізації обмежень прав людини з установами особливих умов їх реалізації.

**Ключові слова:** COVID-19, карантин, обмеження, гарантії, права людини, охорона здоров'я, праця, освіта, соціальний захист.

Оригінальна стаття

**Постановка проблеми**

Забезпечення санітарно-епідеміологічного благополуччя населення у зв'язку з пандемією COVID-19 є конституційним обов'язком держави, яка має вжити дієвих заходів із захисту населення від цієї інфекційної хвороби. Разом із тим, запроваджені в Україні для запобігання поширенню COVID-19 протиепідемічні заходи передбачають істотні обмеження реалізації конституційних прав людини, щодо яких в умовах відсутності оголошення в Україні надзвичайного стану залишаються відкритими питання обґрунтованості, сумірності та правомірності їх установа, хоча, як наголошується в матеріалах ООН, подолати сучасну кризу неможливо без дотримання прав людини, які повинні бути в центрі національних стратегій боротьби з COVID-19 [1]. При цьому об'єктом підвищеної уваги мають стати економічні, соціальні та культурні права людини, обмеження яких, на відміну від громадянських і політичних прав, нерідко має менш явний, опосередкований і похідний характер. Отже, в контексті забезпечення дотримання основних прав людини під час запровадження та здійснення відповідних протиепідемічних заходів ми вважаємо актуальними питання економічних, соціальних і культурних прав людини в умовах запобігання поширенню COVID-19 в Україні.

**Стан дослідження проблеми**

Характеризуючи стан прав людини під час пандемії COVID-19, першочергово слід відзна-

чити наукові праці, присвячені загальній проблематиці правових засад захисту населення від епідемічних хвороб, у тому числі кризь призму дотримання прав людини. Зокрема, Н. О. Васюк розглядала особливості участі місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в забезпеченні санітарного та епідемічного благополуччя; М. П. Ліхтер – юридичну природу права на санітарно-епідемічне благополуччя населення, в тому числі щодо захисту від інфекційних хвороб; О. М. Шамич – сутність і структуру природного права людини на охорону здоров'я. Водночас зазначені дослідження, будучи присвяченими переважно тільки базовим аспектам захисту населення від епідемічних хвороб, лише побічно торкаються питань обмеження та гарантування прав людини в цих умовах і не враховують останні законодавчі зміни, внесені в межах запобігання поширенню COVID-19 в Україні. З огляду на пандемію COVID-19, що триває з початку 2020 р., аналіз стану та практики реалізації економічних, соціальних і культурних прав людини в умовах запобігання поширенню цієї хвороби наразі здійснювався лише в окремих наукових працях. Так, О. Л. Кучма досліджувала особливості захисту трудових прав працівників у період карантину [2]; Л. М. Попова – адміністративно-правові засади діяльності суб'єктів підприємництва в умовах пандемії COVID-19 [3]; Л. М. Сіньова – правове регулювання соціальної безпеки населення на період пандемії COVID-19 [4] та ін.

### Мета і завдання дослідження

Метою статті є аналіз теоретичних положень і правових засад запровадження та реалізації гарантій і обмежень економічних, соціальних і культурних прав людини в умовах запобігання поширенню COVID-19 в Україні, характеристика сутності й особливостей установлених у зв'язку із цим протиепідемічних заходів, а також обґрунтування шляхів удосконалення таких гарантій та обмежень. Завданнями статті є дослідження нормативно-правового регулювання, змісту та значення поточних обмежень і гарантій конституційних прав людини в умовах запобігання поширенню COVID-19 в Україні, зокрема прав на охорону здоров'я, безпечні умови праці, підприємницьку діяльність, рівний доступ до публічної служби, освіти, достатній життєвий рівень, соціальний захист тощо.

Наукова новизна дослідження полягає в обґрунтованих пропозиціях з удосконалення гарантій та обмежень економічних, соціальних і культурних прав людини в умовах запобігання поширенню COVID-19 в Україні на основі характеристики доцільності, пропорційності та конституційності запроваджених протиепідемічних заходів. Це дослідження ґрунтується на законодавчих і правозастосовних актах, що станом на 11 травня 2020 р. встановлювали найбільш жорсткі карантинні обмеження.

### Виклад основного матеріалу

Передусім зауважимо, що в умовах запобігання поширенню COVID-19 в Україні ключового значення набуває дотримання гарантованих статтями 28, 49 Конституції України<sup>1</sup> прав людини на охорону здоров'я та медичну допомогу, а також заборони проведення медичних дослідів над людиною без її вільної згоди. У цьому випадку йдеться про особливості надання медичної допомоги особам, хворим на COVID-19, з урахуванням відсутності клінічно доведених ефективних і безпечних методів та препаратів для лікування цієї інфекційної хвороби, адже застосування з цією метою незареєстрованих лікарських засобів або зареєстрованих з іншими показаннями формально може розглядатись як неналежне надання медичної допомоги чи як проведення клінічного випробування (особливо за відсут-

ності згоди пацієнта). Цю прогалину було усунуто лише із затвердженням Закону України від 30 березня 2020 р. № 539-IX<sup>2</sup> та на його підставі Протоколу з надання медичної допомоги для лікування Коронавірусної хвороби (COVID-19) від 2 квітня 2020 р., що легалізують застосування в інтересах лікування осіб, хворих на COVID-19, лікарських засобів, зареєстрованих з іншими показаннями або не зареєстрованих в Україні.

При цьому слід зважати, що відповідно до ч. 2 ст. 28 Закону України від 24 лютого 1994 р. № 4004-XII<sup>3</sup> особи, хворі на особливо небезпечні інфекційні хвороби (до яких віднесено COVID-19 згідно з наказом Міністерства охорони здоров'я України від 25 лютого 2020 р. № 521) у разі відмови від госпіталізації підлягають примусовому стаціонарному лікуванню. Проте у такому випадку фактично унеможливується належне надання гарантованої Конституцією України медичної допомоги через відсутність ефективних зареєстрованих лікарських засобів, а також неможливість примусового застосування без згоди особи незареєстрованих лікарських засобів або зареєстрованих з іншими показаннями.

Крім того, дискусійним у контексті дотримання конституційних прав людини на охорону здоров'я та медичну допомогу, які можуть бути обмежені лише в умовах воєнного або надзвичайного стану, є передбачене Постановою Кабінету Міністрів України від 11 березня 2020 р. № 211 (зі змінами, внесеними станом на 1 травня 2020 р.)<sup>4</sup> і наказом Міністерства охорони здоров'я України від 23 березня 2020 р. № 698 тимчасове припинення проведення планових заходів з госпіталізації та планових операцій, крім термінових

<sup>2</sup> Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення лікування коронавірусної хвороби (COVID-19) : Закон України від 30.03.2020 № 539-IX // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/539-20> (дата звернення: 03.06.2020).

<sup>3</sup> Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення : Закон України від 24.02.1994 № 4004-XII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4004-12> (дата звернення: 03.06.2020).

<sup>4</sup> Про запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2 : Постанова Кабінету Міністрів України від 11.03.2020 № 211 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/211-2020-п> (дата звернення: 03.06.2020).

<sup>1</sup> Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // База даних (БД) «Законодавство України» / Верховна Рада (ВР) України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 03.06.2020).

і невідкладних. З одного боку, вказаний захід спрямований на збільшення можливостей для надання медичної допомоги хворим на COVID-19 (тим самим забезпечувалася реалізація їх права на охорону здоров'я), а також він стосується термінових і невідкладних планових госпіталізацій та операцій, перенесення яких могло б становити ризик життю людини, захист якого є її невід'ємним конституційним правом. З іншого боку, все це не заперечує факту безпосереднього позбавлення окремих осіб змоги тривалий час реалізувати їх конституційне право на медичну допомогу, ненадання якої, не становлячи ризику життю людини, водночас може мати наслідком її фізичні та/або моральні страждання, непередбачуване погіршення стану здоров'я тощо, адже згідно зі ст. 12 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права від 16 грудня 1966 р.<sup>1</sup> та ст. 11 Європейської соціальної хартії від 3 травня 1996 р. держава повинна вживати заходів для запобігання та лікування епідемічних та інших хвороб, для забезпечення всім медичної допомоги. При цьому в матеріалах ООН [1] прямо наголошено на необхідності забезпечення без дискримінації доступності та якості медичної допомоги як загального права людини не лише у разі захворювання на COVID-19, а і для інших станів. В Інструментарії Ради Європи від 7 липня 2020 р. № SG/Inf(2020)11 теж йдеться про те, що неналежний рівень медичної допомоги може навіть розглядатись як різновид нелюдського й такого, що принижує, поводження [5]. У зв'язку із цим вважаємо, що держава має не припиняти згадані планові госпіталізації та операції, а забезпечити механізм та умови їх проведення з урахуванням наявної пандемії та поточних потреб надання медичної допомоги хворим на COVID-19 (адже станом на 24 квітня 2020 р. лікарні першої хвилі були заповнені хворими на COVID-19 лише на 20 % [6]). Схожий підхід згодом знайшов вираження у Постанові Кабінету Міністрів України від 4 травня 2020 р. № 332<sup>2</sup>, якою встановлюва-

лась низка винятків із заборони проведення планових госпіталізацій та операцій, у тому числі у разі завантаженості профільних закладів охорони здоров'я пацієнтами з підтвердженим випадком COVID-19 менше ніж на 50 %.

Окремо відзначимо передбачене Законом України від 7 травня 2020 р. № 587-IX обов'язкове тестування осіб, які звертаються за медичною допомогою з ознаками COVID-19 чи які мали контакт із хворою особою, а також працівників закладів охорони здоров'я, Національної поліції та Національної гвардії та деяких інших осіб. З одного боку, вказане дійсно сприяє ефективному виявленню випадків зараження COVID-19 для своєчасного надання належної медичної допомоги та застосування обмежувальних протиепідемічних заходів. З іншого боку, фактично йдеться про примусове тестування відповідних осіб, тобто здійснення медичного втручання (діагностики) без згоди особи, у разі відмови від якого може застосовуватись відповідальність за ст. 44-3 Кодексу України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. № 8073-X. Такий підхід не лише є відхиленням від загальних принципів медичного втручання, а й може розглядатись як обмеження гідності й особистої недоторканності особи.

Доволі дискусійним є і такий установлений Постановою Кабінету Міністрів України від 22 квітня 2020 р. № 291<sup>3</sup> карантинний захід, як дозвіл залучення працівників, діяльність яких пов'язана з обслуговуванням населення, без проходження ними обов'язкового профілактичного медичного огляду. По-перше, ст. 26 Закону України від 24 лютого 1994 р. № 4004-XII і ст. 21 Закону України від 6 квітня 2000 р. № 1645-III<sup>4</sup> проведення профілактичних медичних оглядів визнано обов'язковим без можливості їх фактичного відтермінування урядом. По-друге, дозвіл на непроходження працівниками цих медичних оглядів може негативно позначатись на запобіганні поширенню COVID-19, оскільки законодавство, навпаки, допускає можливість проведення позачергових

<sup>1</sup> Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права : від 16.12.1966 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_042](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_042) (дата звернення: 03.06.2020).

<sup>2</sup> Про внесення змін до пункту 8 постанови Кабінету Міністрів України від 11 березня 2020 р. № 211 : Постанова Кабінету Міністрів України від 04.05.2020 № 332 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/332-2020-п> (дата звернення: 03.06.2020).

<sup>3</sup> Про внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 22.04.2020 № 291 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/291-2020-п> (дата звернення: 03.06.2020).

<sup>4</sup> Про захист населення від інфекційних хвороб : Закон України від 06.04.2000 № 1645-III // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1645-14> (дата звернення: 03.06.2020).

медичних оглядів у разі погіршення епідемічної ситуації. По-третє, не лише обов'язок, а і право проходити такі медичні огляди є складовою конституційного права людини на охорону здоров'я, яке у цьому випадку зазнає обмеження. У цьому контексті слід не погодитись і з поширенням Постановою Кабінету Міністрів України від 4 травня 2020 р. № 343<sup>1</sup> дозволу залучення до роботи без проходження медичних оглядів і на деяких інших працівників, зокрема «зайнятих на важких роботах, роботах із шкідливими чи небезпечними умовами праці». І по-четверте, в умовах пандемії COVID-19 дозвіл залучати працівників для обслуговування населення без проходження ними відповідного медичного огляду обмежує права споживачів на якісну і безпечну продукцію та всі види послуг і робіт, яке впливає зі змісту ст. 42 Конституції України.

Іншим конституційним правом людини, дотримання якого особливо актуалізується в умовах запобігання поширенню в Україні COVID-19, є право на належні, безпечні та здорові умови праці (ст. 43 Конституції України, ст. 7 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права від 16 грудня 1966 р., Європейська соціальна хартія від 3 травня 1996 р.). Насамперед ідеться про працівників закладів та установ охорони здоров'я, правоохоронних органів, підприємств житлово-комунального господарства, відповідних закладів торгівлі та ін., які належать до групи підвищеного ризику щодо інфікування COVID-19. Так, складовою належних і безпечних умов праці медичних працівників, які працюють в осередках COVID-19, згідно з ч. 4 ст. 37 Закону України від 6 квітня 2000 р. № 1645-III має бути їх забезпечення «спеціальним одягом, взуттям і захисними засобами з урахуванням особливостей інфекційної хвороби, факторів передачі інфекції та виконуваної роботи». Однак уже в умовах пандемії COVID-19 реально в Україні спостерігається недостатність або навіть відсутність усіх необхідних засобів індивідуального захисту медичних працівників, через що захворілі серед них становлять близько 20 % з усіх підтверджених в Україні випадків зараження COVID-19 [7]. Нагальність забезпечення працівників служби екстреної медичної допомоги та сфери соціального за-

хисту населення товарами протиепідемічного призначення і засобами індивідуального захисту згадується і в Законі України від 30 березня 2020 р. № 540-IX<sup>2</sup>, а у Законі України від 7 травня 2020 р. № 587-IX визнається необхідність навчання медичного персоналу щодо заходів із попередження інфікування COVID-19. Усунення таких недоліків сприятиме не лише відновленню фактично порушених конституційних прав людини, а й ефективному запобіганню поширенню в Україні COVID-19.

Важливою гарантією конституційних прав на охорону здоров'я та на належні, безпечні та здорові умови праці є передбачена Законом України від 30 березня 2020 р. № 540-IX обов'язкова сертифікація медичного спорядження (маски, халати тощо), що має на меті підтвердження належного ступеня їх захисту від небезпеки та відсутність негативного впливу на здоров'я людини. Водночас виглядає доволі суперечливим дозвіл виробляти дезінфекційні засоби без їх державної реєстрації, чим фактично виключається попередній контроль (шляхом проведення державної санітарно-епідеміологічної експертизи) їх складу на предмет наявності у таких дезінфекційних засобах небезпечних речовин.

Із певним обмеженням конституційних прав людини на не заборонену законом підприємницьку діяльність і на працю пов'язується встановлена Постановою Кабінету Міністрів України від 11 березня 2020 р. № 211 (зі змінами, внесеними станом на 1 травня 2020 р.) заборона роботи переважної більшості суб'єктів господарювання, яка передбачає приймання відвідувачів (закладів громадського харчування, розважальної діяльності, побутового обслуговування населення тощо), а встановлення урядом винятків із цієї заборони без прозорих суто протиепідемічних критеріїв зумовлює її дещо дискримінаційний характер, що заборонено ст. 1 Протоколу № 12 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 2000 р. При цьому, з одного боку, вищевказані конституційні права людини можуть обмежуватись не рішенням уряду, а законом або в умовах надзвичайного чи воєнного стану. Такий підхід відповідав би і

<sup>1</sup> Про внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 04.05.2020 № 343 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/343-2020-p> (дата звернення: 03.06.2020).

<sup>2</sup> Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на забезпечення додаткових соціальних та економічних гарантій у зв'язку з поширенням коронавірусної хвороби (COVID-19) : Закон України від 30.03.2020 № 540-IX // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/540-20> (дата звернення: 03.06.2020).

положенням Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права від 16 грудня 1966 р. З іншого боку, відповідно до ст. 29 Закону України від 6 квітня 2000 р. № 1645-III рішенням про встановлення карантину «можуть змінюватися режими роботи підприємств, установ, організацій, вноситься інші необхідні зміни щодо умов їх виробничої та іншої діяльності».

Вважаємо, що у зв'язку із цим мало би йтися не стільки про повну заборону урядом роботи суб'єктів господарювання, яка передбачає приймання відвідувачів, скільки про встановлення з метою запобігання поширенню COVID-19 додаткових санітарних і протиепідемічних умов здійснення ними такої діяльності. У цьому контексті більш коректним було встановлення Постановою Кабінету Міністрів України від 4 травня 2020 р. № 343 замість повної заборони (хоча в окремих регіонах місцеві органи влади її продовжили) особливих санітарних і протиепідемічних правил роботи суб'єктів торговельного та побутового обслуговування населення, закладів громадського харчування, музеїв, адвокатів, нотаріусів тощо (але не всіх суб'єктів господарювання). При цьому вимога щодо забезпечення захисту обличчя, очей і рук персоналу таких суб'єктів засобами індивідуального захисту вбачається недостатньою для дієвого запобігання поширенню COVID-19, для цього потрібна конкретизація видів і якісних характеристик зазначених засобів індивідуального захисту. Звернемо увагу на деяку неузгодженість зазначеного послаблення карантину з іншими протиепідемічними заходами, зокрема зі збереженням суттєвого обмеження роботи громадського транспорту, що може перешкоджати належній діяльності суб'єктів обслуговування населення.

У межах запобігання поширенню COVID-19 Законом України від 13 квітня 2020 р. № 553-IX<sup>1</sup> було передбачено обмеження на час карантину максимального розміру заробітної плати працівників, службових і посадових осіб бюджетних установ (у тому числі парламентарів, прокурорів і суддів) до 10 мінімальних заробітних плат. На нашу думку, викладене може розглядатись у контексті обмеження конституційного права відповідних осіб на працю (а саме права на одержання належної винагоро-

ди за неї), що не має прямого протиепідемічного значення та чіткого терміну дії в умовах неодноразово продовжуваного карантину. Зважаючи, що фактично найбільшого обмеження зазнає розмір суддівської винагороди, її необґрунтоване та непропорційне зменшення також може порушувати гарантії незалежності суддів.

Згідно зі ст. 38 Конституції України і ст. 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 р. громадянам гарантується рівне право доступу до державної служби та служби в органах місцевого самоврядування. У зв'язку із цим звернемо увагу на передбачене Законом України від 13 квітня 2020 р. № 553-IX та Постановою Кабінету Міністрів України від 22 квітня 2020 р. № 290 тимчасове зупинення з метою запобігання поширенню COVID-19 проведення конкурсів на посади державної служби та добір на такі посади за скороченою процедурою укладання строкового контракту. Указане фактично встановлює особливі умови доступу до державної служби на час запроваджених урядом карантинно-обмежувальних заходів без дотримання звичайної конкурсної процедури, зокрема щодо оцінювання компетентностей кандидатів, їх тестування, виконання ситуативних завдань тощо. Це дозволяє говорити про менш об'єктивний і прозорий характер процедури добору на посади державної служби, що може порушувати рівність доступу до неї громадян, зважаючи й на фізичну неможливість частини громадян узяти участь у такій процедурі в умовах запроваджених обмежень свободи пересування. Попри певну обґрунтованість розглянутого обмеження права громадян на рівний доступ до державної служби потребою швидкого заповнення вакантних посад в умовах запобігання поширенню COVID-19, це обмеження може правомірно встановлюватись лише в межах надзвичайного або воєнного стану.

Досить складною в умовах запобігання поширенню в Україні COVID-19 стає реалізація права людини на освіту (ст. 53 Конституції України), яке з урахуванням ст. 64 Конституції України може обмежуватись тільки в межах воєнного або надзвичайного стану. Саме тому Постановою Кабінету Міністрів України від 11 березня 2020 р. № 211 (зі змінами, внесеними станом на 1 травня 2020 р.) встановлюється дещо неоднозначна заборона «відвідування закладів освіти її здобувачами». З одного боку, таке формулювання цієї заборони не вимагає призупинення освітнього процесу, більшою мірою стосуючись обмеження права на свободу пересування, перешкоджаючи

<sup>1</sup> Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік»: Закон України від 13.04.2020 № 553-IX // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/553-20> (дата звернення: 03.06.2020).



фізичному доступу до закладів освіти її здобувачів з будь-якою метою. З іншого боку, заборона відвідування закладів освіти може фактично унеможливити належне надання освітніх послуг, наприклад, за денною та заочною формами навчання, порушуючи тим самим право на освіту, гарантоване ст. 2 Протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 20 березня 1952 р. До речі, заборона відвідування закладів освіти її здобувачами може порушувати й конституційне право на житло, оскільки не враховує випадки продовження проживання під час карантину осіб, які навчаються, у гуртожитках, розташованих безпосередньо на території (а інколи й у самих приміщеннях) закладів освіти.

Зазначимо, що Наказом Міністерства освіти і науки України від 12 березня 2020 р. № 392 прямо було встановлено саме «тимчасове призупинення освітнього процесу у закладах освіти». На нашу думку, це не лише виходить за межі урядової заборони відвідування закладів освіти її здобувачами, а й не відповідає положенням ст. 30 Закону України від 24 лютого 1994 р. № 4004-XII, що допускають як карантинно-обмежувальний захід не призупинення навчання, а запровадження його особливих умов та режиму. З указаним призупиненням освітнього процесу не узгоджувалась і одночасно передбачена цим Наказом Міністерства освіти і науки України «організація освітнього процесу за дистанційною формою здобуття освіти». Також зауважимо, що згідно з Наказом Міністерства освіти і науки України від 25 квітня 2013 р. № 466 більш відповідною моделлю організації дистанційного навчання під час карантину є «використання технологій дистанційного навчання» (без зміни денної чи заочної форм навчання на дистанційну), що згодом і було закріплено Наказом Міністерства освіти і науки України від 16 березня 2020 р. № 406. За такого підходу здійснення в умовах запобігання поширенню COVID-19 освітнього процесу з використанням технологій дистанційного навчання загалом не порушує й, навпаки, забезпечує можливість реалізації права на освіту.

Хоча тут не можна не відзначити й дещо дискримінаційний характер обов'язкового запровадження дистанційного навчання на заміну денної та заочної форм навчання, що фактично позбавляє можливості реалізувати право на освіту осіб, які через скрутне матеріальне становище чи з інших причин не мають потрібних технічних засобів (комп'ютера, покриття мережі Інтернет тощо) для викорис-

тання технологій дистанційного навчання. Це може розглядатись у контексті обмеження гарантованої ст. 13 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права від 16 грудня 1966 р. однакової доступності для всіх середньої та вищої освіти.

Саме тому урядова заборона «відвідування закладів освіти її здобувачами» потребує істотного уточнення із тим, щоб не обмежувати права людини на свободу пересування та освіту, а визначити особливі умови їх реалізації на час карантину, в тому числі з урахуванням різних можливостей громадян щодо використання технологій дистанційного навчання, адже, як слушно зазначається в матеріалах ООН [1], будь-які надзвичайні заходи протидії COVID-19 мають бути законними, пропорційними, обґрунтованими, недискримінаційними, тимчасовими й передбачати мінімально необхідні обмеження в інтересах захисту громадського здоров'я, а в Інструментарії Ради Європи від 7 квітня 2020 р. № SG/Inf(2020)11 наголошено на необхідності забезпечення членам уразливих груп рівного доступу до засобів і матеріалів для освіти у період карантину [5]. При цьому, наприклад, у законопроекті від 18 березня 2020 р. № 3234 лише вказується на необхідність створення державою додаткових можливостей для реалізації права на освіту під час карантину, але не передбачаються жодні конкретні гарантії реалізації цього конституційного права в умовах запобігання поширенню COVID-19.

Насамкінець звернемо увагу на некоректність формулювання в Законі України від 30 березня 2020 р. № 540-IX норми щодо встановлення тривалості навчального року у закладах освіти так званими спеціальними законами, ухвалення яких не передбачено конституційним законодавством та практикою.

Попри спірну конституційність обмеження фундаментальних прав людини низкою карантинних заходів, запроваджених Постановою Кабінету Міністрів України від 11 березня 2020 р. № 211, відновленню таких прав людини не сприяє ухвалення не менш суперечливих рішень органів місцевого самоврядування щодо припинення певних профілактичних і протиепідемічних заходів. Зокрема, йдеться про рішення виконавчого комітету Черкаської міської ради від 30 квітня 2020 р. № 331, яким із перевищенням своїх повноважень передбачалось відновлення на території м. Черкаси роботи об'єктів торгівлі, сфери послуг, міських парків, скверів та об'єктів спортивної інфраструктури. Таке рішення де-юре є беззмістовним і не змінює жодні правовідносини,

оскільки не вказує дату припинення обмежень та посиляється на необхідність дотримання «вимог законодавства щодо протиепідемічних заходів» (під визначення чого підпадає і Постанова Кабінету Міністрів України від 11 березня 2020 р. № 211), але фактично спонукає громадян до їх недотримання, яке буде підставою для притягнення їх до відповідальності.

Наголосимо, що реальне дотримання прав людини в межах запобігання поширенню COVID-19 може бути досягнуто лише за умови дотримання порядку як установлення, так і скасування відповідних карантинних заходів або їх оскарження. У зв'язку із цим досить показовим виглядає те, що лише протягом квітня 2020 р. до Окружного адміністративного суду міста Києва надійшло 22 позови щодо оскарження обмежень, установлених у межах запобігання поширенню COVID-19 [8], перш за все, щодо заборони регулярних перевезень, відвідування парків, роботи закладів харчування тощо.

### Висновки

Правомірне запровадження в межах профілактичних і протиепідемічних заходів із запобігання поширенню COVID-19 в Україні низки обґрунтованих і пропорційних обмежень реалізації економічних, соціальних і культурних прав людини в цілому виправдано інтересами ефективного захисту населення від цієї інфекційної хвороби. Однак частина істотних обмежень реалізації згаданих прав людини у зв'язку з пандемією COVID-19 має несистем-

ний характер і суперечливу правову природу (обмеження встановлюються не законом, а рішенням Уряду без оголошення надзвичайного стану), є недостатньо виправданою та сумірною протиепідемічним цілям (залучення працівників без проходження обов'язкового медичного огляду, заборона роботи певних суб'єктів господарювання, обмеження розміру заробітної плати окремих працівників та ін.); виявляє ознаки дискримінації (припинення планових госпіталізацій та операцій, зупинення проведення конкурсів на посади державної служби тощо), є недостатньо конкретизованою за змістом і порядком реалізації (обов'язкові тестування на COVID-19, використання засобів індивідуального захисту, запровадження дистанційного навчання та ін.) та не забезпечується додатковими гарантіями реалізації цих прав людини.

Удосконалення гарантій та обмежень реалізації економічних, соціальних і культурних прав людини в умовах запобігання поширенню COVID-19 в Україні насамперед потребує комплексного врегулювання у профільному законі та своєчасного оновлення їх змісту й порядку реалізації, спрямування протиепідемічних заходів не стільки на обмеження прав людини, скільки на встановлення особливих умов їх реалізації з дотриманням посиленних санітарних правил, забезпечення збалансованості мінімально необхідних обмежень прав людини між собою і з достатніми гарантіями їх реалізації.

### Список бібліографічних посилань

1. COVID-19 and Human Rights. We are all in this together. April 2020 // United Nations : сайт. URL: [https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/un\\_policy\\_brief\\_on\\_human\\_rights\\_and\\_covid\\_23\\_april\\_2020.pdf](https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/un_policy_brief_on_human_rights_and_covid_23_april_2020.pdf) (дата звернення: 03.06.2020).
2. Кучма О. Л. Захист трудових прав працівників у період карантину // Актуальні питання юриспруденції: теоретичний та практичний виміри : матеріали III Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Суми, 23 квіт. 2020 р.) / Сумський нац. аграр. ун-т. Суми, 2020. С. 120–123.
3. Попова Л. М. Особливості адміністративно-правового регулювання діяльності суб'єктів підприємництва в умовах пандемії коронавірусу COVID-19. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка*. 2020. № 1 (89). С. 172–186.
4. Сіньова Л. М. Правове регулювання соціальної безпеки населення на період пандемії COVID-19 // Актуальні питання юриспруденції: теоретичний та практичний виміри : матеріали III Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Суми, 23 квіт. 2020 р.) / Сумський нац. аграр. ун-т. Суми, 2020. С. 130–134.
5. Respecting democracy, rule of law and human rights in the framework of the COVID-19 sanitary crisis: a toolkit for member states : 7 April 2020 No. SG/Inf(2020)11 // Council of Europe : сайт. URL: <https://rm.coe.int/sg-inf-2020-11-respecting-democracy-rule-of-law-and-human-rights-in-th/16809e1d91> (дата звернення: 03.06.2020).
6. Степанов заявив, що лікарні першої хвилі заповнені хворими на COVID-19 на 20% // Радіо Свобода : сайт. 24.04.2020. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/news-stepanov-zapovnenist-likaren/30574092.html> (дата звернення: 03.06.2020).
7. Майже 2 тис. медиків та понад 650 дітей захворіли на COVID-19, – Степанов // Еспресо : сайт. 29.04.2020. URL: [https://espresso.tv/news/2020/04/29/mayzhe\\_2\\_tys\\_medykiv\\_ta\\_ponad\\_650\\_ditey\\_zakhvorily\\_na\\_covid\\_19\\_stepanov](https://espresso.tv/news/2020/04/29/mayzhe_2_tys_medykiv_ta_ponad_650_ditey_zakhvorily_na_covid_19_stepanov) (дата звернення: 03.06.2020).

8. Оскарження постанови Уряду про обмеження під час карантину – до суду вже надійшло 22 позови // Окружний адміністративний суд міста Києва : офіц. сайт. 27.04.2020. URL: <http://oask.gov.ua/node/4430> (дата звернення: 03.06.2020).

*Надійшла до редколегії 09.06.2020*

### **ЗОЗУЛЯ А. И. ЭКОНОМИЧЕСКИЕ, СОЦИАЛЬНЫЕ И КУЛЬТУРНЫЕ ПРАВА ЧЕЛОВЕКА В УСЛОВИЯХ ПРЕДОТВРАЩЕНИЯ РАСПРОСТРАНЕНИЯ COVID-19 В УКРАИНЕ**

Проанализированы теоретические положения и правовые основы установления и реализации гарантий и ограничений экономических, социальных и культурных прав человека в условиях предотвращения распространения COVID-19 в Украине, охарактеризованы сущность и особенности установленных в связи с этим противоэпидемических мероприятий. Обоснованы пути совершенствования гарантий и ограничений упомянутых прав человека в направлении их комплексного законодательного урегулирования, а также обеспечения конституционности, целесообразности, пропорциональности и временности противоэпидемических мероприятий и минимизации ограничений прав человека с установлением особых условий их реализации.

**Ключевые слова:** COVID-19, карантин, ограничения, гарантии, права человека, здравоохранение, труд, образование, социальная защита.

### **ZOZULIA O. I. ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL HUMAN RIGHTS IN THE CONTEXT OF PREVENTING THE SPREAD OF COVID-19 IN UKRAINE**

Anti-epidemic measures introduced in Ukraine to prevent the spread of COVID-19 include significant (though often implicit) restrictions on the implementation of economic, social and cultural human rights, where the issues of reasonableness and legitimacy require particular attention, when the state of emergency in Ukraine is not announced. Dialectical, formal and legal, comparative and legal, system and structural, logical and semantic and other methods of scientific cognition have been used to solve the set tasks. Theoretical provisions and legal principles of introducing and realizing guarantees and restrictions of economic, social and cultural human rights (rights to health care, safe working conditions, business activity, equal access to public service, education, sufficient standard of living, social protection, etc.) have been analyzed. In terms of preventing the spread of COVID-19 in Ukraine. The nature and features of the established anti-epidemic measures have been characterized.

It has been determined that the lawful introduction of a number of reasonable and proportional restrictions on the implementation of economic, social and cultural human rights within the framework of preventive and anti-epidemic measures to prevent the spread of COVID-19 in Ukraine is justified in general by the interests of effective protection against this infectious disease. It has been established that some of the significant restrictions on the implementation of these human rights in connection with the COVID-19 pandemic in Ukraine are unsystematic and have contradictory legal nature, are insufficiently justified and proportionate to anti-epidemic goals, demonstrate the features of discrimination, are insufficiently specified in content and implementation procedure, as well as are not provided with additional guarantees for the realization of these human rights.


The author has grounded the ways for improving the guarantees and restrictions on the implementation of economic, social and cultural human rights in terms of preventing the spread of COVID-19 in Ukraine, which primarily require a comprehensive regulation of the relevant law and timely updating of their content and the implementation procedure, orientation of anti-epidemic measures not on restricting human rights, but on establishing special conditions of their realization with observance of the strengthened sanitary rules; ensuring the balance of the minimum necessary restrictions on human rights among themselves and with sufficient guarantees for their implementation.

**Key words:** COVID-19, sequestration, restrictions, guarantees, human rights, health care, labor, education, social protection.

**ЯРОСЛАВ ГРИГОРОВИЧ ЛИЗОГУБ,**

кандидат юридичних наук, доцент,

Харківський національний університет внутрішніх справ;

 <https://orcid.org/0000-0001-9824-0798>,e-mail: [y\\_h\\_lyzohub@yahoo.com](mailto:y_h_lyzohub@yahoo.com)**СТАТТЯ 151 КРИМІНАЛЬНОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ:  
ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОДАВЧОГО ВИЗНАЧЕННЯ ТА СПІВВІДНОШЕННЯ  
ОБ'ЄКТИВНИХ ОЗНАК СКЛАДУ ЗЛОЧИНУ**

Досліджено проблему співвідношення об'єктивних ознак складу злочину, передбаченого статтею 151 Кримінального кодексу України. Проаналізовано обґрунтованість законодавчого визначення змісту діяння під кутом зору його відповідності родовому об'єктові посягання. Ураховуючи те, що стаття 151 КК України є бланкетною нормою (за назвою та відповідно до диспозиції частини 1), досліджено ступінь відповідності викладених у ній термінів спеціальному законодавству, яким фактично визначаються умови та порядок госпіталізації особи до закладу з надання психіатричної допомоги.

Приділено увагу проблемі законодавчого розуміння поняття «потерпілий від злочину, передбаченого статтею 151 КК України». Зроблено спробу її вирішення на рівні вітчизняної кримінально-правової доктрини. Здійснено аналіз співвідношення таких понять, як «поміщення» і «госпіталізація». Запропоновано авторський варіант назви статті КК України, що розглядається, а також її основного юридичного складу.

**Ключові слова:** незаконне поміщення до психіатричного закладу, госпіталізація, особа, яка має психічні розлади, заклад з надання психіатричної допомоги, психіатричний стаціонар.

*Оригінальна стаття***Постановка проблеми**

Питання кримінально-правової охорони людини від посягань на її волю, честь і гідність останніми роками зазнало в Україні чималої законодавчої модернізації. По-перше, з ухваленням чинного Кримінального кодексу України вперше в сучасній історії такі посягання було відокремлено межами самостійного розділу Особливої частини, що дозволило чітко зрозуміти родовий об'єкт цього типу посягань, а також з його урахуванням дослідити питання безпосереднього об'єкта конкретних злочинів. По-друге, перелік злочинів проти волі, честі та гідності особи значною мірою та в різні способи було перероблено, такі суспільно небезпечні явища, як насильницьке зникнення (ст. 146<sup>1</sup>), експлуатація дітей (ст. 150), використання малолітньої дитини для заняття жебрацтвом (ст. 150<sup>1</sup>), примушування до шлюбу (ст. 151<sup>2</sup>) було криміналізовано, а наклеп, передбачений ст. 151<sup>1</sup>, навпаки, декриміналізовано. Крім того, законодавець відмовився від відповідальності за образу, яка розглядалась як злочин у КК України 1960 р. аж до моменту втрати чинності цим кодексом, та оновив редакції всіх інших норм, включених до розділу III Особливої частини<sup>1</sup>.

Не аналізуючи зараз всі вищезазначені законодавчі напрацювання, сконцентруємося лише на одній з кримінально-правових норм, що свого часу стала предметом законодавчої уваги, а зараз – цієї наукової роботи. Ідеться про ст. 151, якою передбачено відповідальність за незаконне поміщення до закладу з надання психіатричної допомоги. Така норма не є новелою для сучасної доктрини кримінального права, адже рішення про криміналізацію явища, що розглядається, було ухвалено задовго до того, як набрав чинності КК України 2001 р., й у підсумку було достатньо часу для його вивчення<sup>2</sup>.

З моменту криміналізації і до сьогодні явище, яке перебуває в центрі нашої уваги, неодноразово піддавалось законодавчій корекції як за формою, так і за змістом. Так, на момент його першого закріплення у КК у 1988 р. воно отримало назву «незаконне поміщення в психіатричну лікарню», а його незаконність

порівнянні з тим, в яких редакціях існували норми на момент ухвалення КК України 2001 р. (статті 149, 150, 150<sup>1</sup>, 151). – Я. Л.

<sup>2</sup> КК 1960 р. було доповнено статтею 123<sup>2</sup> згідно з Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 10.02.1988 № 5397-ХІ. – Я. Л.

<sup>1</sup> Автор розглядає як оновлення в порівнянні з КК України 1960 р. (всі злочини), так і в

при цьому пов'язувалась із (як зазначалось у диспозиції ст. 123<sup>2</sup>) поміщенням у психіатричну лікарню завідомо психічно здорової особи.

З ухваленням КК України 2001 р. суть цього явища була переглянута, а ст. 151, якою воно передбачалось як злочин певного виду, названо «Незаконне поміщення в психіатричний заклад». При цьому ця стаття отримала не лише основний, а й кваліфікований склад, а саме діяння (фактично його незаконність) у диспозиції частини 1 пов'язувалось із «поміщенням в заклад з надання психіатричної допомоги завідомо психічно здорової особи».

Пізніше Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо надання психіатричної допомоги» від 14 листопада 2017 р. № 2205-VIII редакцію вищезазначеної норми було переглянута. Зокрема, цим документом (п. 2 ч. 1) слова «психіатричний заклад», які до цього часу вживались і у тексті ст. 151 КК України, наказувалось в усіх відмінках і числах замінити словами «заклад з надання психіатричної допомоги» у відповідному відмінку і числі. У підсумку як назва цієї норми, так і її зміст отримали відповідним чином сформульовані редакції. Діяння почало називатися «незаконне поміщення в заклад з надання психіатричної допомоги», а його зміст відтворювало таке речення: «поміщення в заклад з надання психіатричної допомоги завідомо психічно здорової особи» (ч. 1 ст. 151).

Однак попри неодноразові зміни, які український законодавець вносив до цієї норми протягом десятиріч, явище, що криміналізується, на наш погляд, так і не отримало належного формулювання (принаймні змістовно), оскільки в такому законодавчому розумінні воно не враховує особливостей родового об'єкта злочину, тому що діяння, описане у ст. 151, з огляду на його зміст, у свою чергу, не детермінує посягання на волю, честь і гідність через брак відповідних ознак. До того ж у цій нормі законодавець абсолютно проігнорував специфіку фахової термінології, яка використовується ним же у вітчизняному спеціальному законодавстві (на яке передусім мала б орієнтуватися ст. 151, ураховуючи її бланкетний характер) для визначення змісту тих чи інших правових явищ, за допомогою яких фактично й визначається вітчизняна процедура поміщення до закладу з надання психіатричної допомоги та перебування в ньому.

З моменту набуття Україною незалежності свідчення про фактичне застосування каральної психіатрії щодо громадян, хай і не зовсім активно, але висвітлювалися, подекуди навіть засвідчуючи порушення відповідних криміна-

льних справ про незаконне поміщення особи до закладу з надання психіатричної допомоги<sup>1</sup> [1; 2]. Отже, дослідження ознак складу розглянутого злочину напевно можна вважати не лише актуальним, а й необхідним.

### Стан дослідження проблеми

Тривалий час питання відповідальності за незаконне поміщення до психіатричного закладу перебувало поза межами активного обговорення у вітчизняному кримінальному праві. Можливо, з огляду на високу латентність випадків учинення такого злочину, можливо через його нетрадиційність для українського суспільства, а можливо і ще з якихось причин, але здебільшого деяку увагу воно отримувало лише на шпальтах відповідних підручників і посібників, а також у науково-практичних коментарях до Кримінального кодексу. При цьому навіть там воно аналізувалось, як правило, суто статистично, у межах дослідження відповідних глав і розділів про злочини проти волі, честі та гідності особи. З огляду на це фахові статті та монографії з цієї тематики в Україні до певного часу були взагалі майже відсутні.

Порівняно з російською доктриною, де таке питання знайшло віддзеркалення як у низці самостійних вузькоспрямованих публікацій (В. А. Авдєєв, Є. В. Авдєєва, О. Є. Амосов, Ю. М. Аргунова, С. М. Бичков, І. О. Варченко, А. О. Жинкін, Є. В. Євстифєєва, Л. В. Іванова, С. В. Кузьмін, Г. А. Решетнікова), так і в межах аналізу положень загальнокримінального спрямування (В. І. Зубкова, Л. Л. Кругліков, О. І. Рарог, І. М. Тяжкова), в Україні йому приділялася серйозна окрема увага лише на шпальтах декількох наукових видань, зокрема у статтях А. В. Андрушка, який не лише серйозно розглядав ознаки юридичного складу цього злочину, висвітливши деякі проблемні його аспекти, а й дослідив зміст соціальної обумовленості відповідальності за нього, а також кримінологічні напрямки протидії цьому явищу.

Звісно, не можна ігнорувати конкретні напрацювання в цьому напрямку таких

<sup>1</sup> Рішення Європейського суду з прав людини у справі «І.Н. проти України» (Заява № 28472) : від 23.06.2016 // База даних (БД) «Законодавство України» / Верховна Рада (ВР) України. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974\\_d63](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_d63) (дата звернення: 12.06.2020); Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Акопян проти України» (Заява № 12317/06) : від 05.06.2014 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974\\_a13](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_a13) (дата звернення: 12.06.2020).

українських дослідників, як П. П. Андрушко, В. І. Борисов, І. А. Вертилицька, О. С. Наумова, М. І. Хавронюк, С. Д. Шапченко, а особливо деякі положення кандидатської дисертації А. С. Політової, але всі вони є або свідченням обмеженого формальними вимогами відповідних джерел викладу матеріалу без належної глибини його опрацювання, або прикладом лише опосередкованого іншою тематикою аналізу, де згадувалося лише про окремі аспекти явища.

У підсумку недостатність належної уваги до ознак злочину, передбаченого ст. 151 КК України, залишає на поверхні комплекс ще не висвітлених проблемних питань, замовчування яких стане на заваді ефективному застосуванню цієї норми в практиці.

### **Мета і завдання дослідження**

*Метою* цього дослідження є демонстрація недосконалості з кримінально-правової точки зору викладу ознак діяння «незаконне поміщення в заклад з надання психіатричної допомоги» на тлі його включення до розділу, яким фактично визначаються посягання на волю, честь і гідність (як родовий об'єкт), а також визначення належного кримінально-правового змісту вищезазначеного діяння з урахуванням його юридичної природи та коректної відповідності об'єкту посягання. *Завданням* будемо вважати спробу наукового доведення доцільності законодавчого перегляду ст. 151 КК України.

### **Наукова новизна дослідження**

Ця робота містить оригінальне дослідження, яке раніше майже не піддавалось публічному обговоренню, а окремі його частини взагалі сформульовано вперше у вітчизняній кримінально-правовій доктрині. Авторським є і запропонований варіант формулювання статті 151 КК України (назва злочину і текст диспозиції частини 1).

### **Виклад основного матеріалу**

Узагальнюючи наукові напрацювання з приводу визначення змісту об'єкта злочину, можна дійти висновку про схвалення вітчизняною кримінально-правовою доктриною підходу, що *таким об'єктом є те, що перебуваючи під охороною закону, зазнає злочинного впливу у вигляді чи в результаті заподіяння шкоди або створення загрози її заподіяння*. Така концепція, звісно, відтворює розуміння об'єкта злочину лише у спрощеному вигляді, з високим ступенем його узагальнення. Утім, цього, як видається, цілком достатньо, щоб у загальних рисах продемонструвати: а) меха-

нізм перетворення певного об'єкта кримінально-правової охорони на відповідний об'єкт злочину; б) роль і місце злочинного впливу в такому перетворенні. Єдине, що слід уточнити, – злочинний вплив, про який ідеться, є втіленням саме суспільно небезпечної дії, яка, як зазначав В. М. Кудрявцев, «породжує ... шкоду об'єкту посягання» [3, с. 66].

Проте здатність суспільно небезпечної дії породжувати шкоду не є абсолютною, адже така дія не є і зрозумілих причин не може бути проявом посягання на будь-який об'єкт. Дійсно, «за характером вчиненої особою дії можна намітити обґрунтовані версії про об'єкт ... злочину»<sup>1</sup> [3, с. 64], водночас «шкода охоронюваному кримінальним законом об'єкту може бути заподіяна не будь-якими, а лише певними діями, характер яких визначається у першу чергу властивостями самого об'єкта» [4, с. 28].

Фактично це означає, що не лише будь-яка дія, а й навіть суспільно небезпечний її вид не завжди є втіленням посягання на той чи інший об'єкт кримінально-правової охорони, якщо характер цієї дії не узгоджується з властивостями такого об'єкта. Не може, наприклад, розпиття спиртних напоїв у громадському місці завдавати шкоди громадському порядку в розумінні кримінального закону, а зґвалтування, навіть попри те, що це злочин, – утворювати шкоду власності, адже за характером такі дії або взагалі не містять злочинного посягання, тобто шкоди об'єкту кримінально-правової охорони не завдається (як у першому випадку), або містять, але вектор його (діяння) шкоди спрямовано у бік іншого охоронюваного об'єкта.

Існування такої собі гармонії між об'єктом та об'єктивною стороною як елементами будь-якого юридичного складу злочину є вкрай необхідною умовою належного вигляду й ефективного функціонування кримінального закону. Тому, формалізуючи те чи інше суспільно-небезпечне явище, законодавець має не лише коректно сформулювати відповідну норму КК, орієнтуючись на ознаки, за допомогою яких максимально повноцінно передається його характер, а й правильно визначити місце такого діяння у відповідних структурних частинах цього нормативного акта. Особливо це стосується ситуацій, коли та чи інша структурна частина кодексу об'єднує діяння саме за ознакою їх родового об'єкта посягання. Однак, на жаль, законодавець не завжди враховує вищезазначену логіку. Подекуди визначені

<sup>1</sup> Переклад з рос. на укр. – Я. Л.

ним у кримінальному законі суспільно небезпечні діяння тільки формально або частково втілюють посягання на відповідний родовий об'єкт. Щось схоже відбулось і з включенням до Розділу III Особливої частини КК України злочином «незаконне поміщення до закладу з надання психіатричної допомоги» (ст. 151).

За самою лише назвою цей злочин не передбачає заподіяння шкоди волі, честі або гідності особи, оскільки суспільно небезпечне діяння, що визначається ним, текстуально: а) не передбачає прямої вказівки на примус, обман чи використання безпорадного стану, якими традиційно у кримінальному праві засвідчується антивольова поведінка; б) не відзеркалює неповагу до людської гідності чи посягання на її честь (особливо, коли йдеться про потерпілого з глибоким ступенем ураження психіки). Семантично незаконне поміщення – це лише поміщення всупереч (у порушення) закону, адже «незаконний» – «який забороняється законом, порушує закон. ... Який суперечить законові, йде врозріз з ним» [5, с. 308; 6, с. 760]. Чинний КК України налічує десятки самостійних норм, зокрема статті 158<sup>1</sup>, 158<sup>2</sup>, 169, 179, 193, 200, 204, 263, 168, 269, якими ті чи інші діяння називаються незаконними за формою, але це зовсім не означає, що всі вони є свідченням посягання на вищезазначені цінності. Навпаки, такі дії абсолютним чином не є.

З іншого боку, використання в назві ст. 151 КК України слова «незаконне» певною мірою детермінує останню як бланкетну норму (таку форму закріплення бланкетності обстоюють, зокрема, І. А. Михайлова [7, с. 7], М. І. Панов [8, с. 123], М. П. Проніна [9, с. 33], А. В. Сельській [10, с. 24]), а вказівка на заклад, з яким пов'язується таке поміщення, посилює цю логіку й фактично ілюструє вектор пошуку відповідного галузевого законодавства.

Вирішуючи це питання, Ю. М. Аргунова пише: «У широкому сенсі під незаконним поміщенням до психіатричного закладу розуміється таке поміщення, яке здійснюється з порушенням законодавства, що встановлює підстави та порядок госпіталізації до такого стаціонару за згодою особи чи без такої згоди» [11]. Таким законодавством в Україні, як видається, є Закон України «Про психіатричну допомогу» від 22 лютого 2000 р. № 1489-III (далі – Закон)<sup>1</sup>, адже саме ним, як впливає з

його преамбули, визначаються правові й організаційні засади забезпечення громадян психіатричною допомогою, встановлюються обов'язки органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з організації надання такої допомоги особам, які страждають на психічні розлади, регламентуються права й обов'язки фахівців та інших працівників, які беруть участь у наданні психіатричної допомоги особам, які страждають на психічні розлади.

Відповідно до ч. 1 ст. 13 Закону «особа, яка досягла 14 років, госпіталізується до закладу з надання психіатричної допомоги добровільно – на її прохання або за її усвідомленою письмовою згодою»<sup>2</sup>. Особа віком до 14 років (малолітня особа) госпіталізується до закладу з надання психіатричної допомоги на прохання або за письмовою згодою її батьків чи іншого законного представника. У разі незгоди одного з батьків або за відсутності батьків госпіталізація особи віком до 14 років (малолітньої особи) до закладу з надання психіатричної допомоги проводиться за рішенням (згодою) органу опіки та піклування, яке ухвалюється не пізніше 24 годин з моменту звернення іншого законного представника зазначеної особи до цього органу і може бути оскаржено відповідно до закону, в тому числі до суду. Особа, визнана у встановленому законом порядку недієздатною, госпіталізується до закладу з надання психіатричної допомоги добровільно – на її прохання або за її усвідомленою письмовою згодою. Законний представник особи, визнаної у встановленому законом порядку недієздатною, сповіщає орган опіки та піклування за місцем проживання підопічного про згоду його підопічного на госпіталізацію до закладу з надання психіатричної допомоги не пізніше дня, наступного за днем надання такої згоди<sup>3</sup>. Згода на госпіталізацію фіксується в

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1489-14>  
(дата звернення: 12.06.2020).

<sup>2</sup> Мається на увазі «згода, вільно висловлена особою, здатною зрозуміти інформацію, що надається доступним способом, про характер її психічного розладу та прогноз його можливого розвитку, мету, порядок та тривалість надання психіатричної допомоги, методи діагностики, лікування та лікарські засоби, що можуть застосовуватися в процесі надання психіатричної допомоги, їх побічні ефекти та альтернативні методи» (стаття 1 Закону). – Я. Л.

<sup>3</sup> Положення шостого речення ч. 1 ст. 13 визнано такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), згідно з Рішенням Конституційного Суду від 20.12.2018 № 13-р/2018. – Я. Л.

<sup>1</sup> Про психіатричну допомогу : Закон України від 22.02.2000 № 1489-III // БД «Законодавство України» / ВР України. URL:

медичній документації за підписом особи або її законного представника та лікаря-психіатра»<sup>1</sup>.

Як бачимо, дозволяючи госпіталізацію особи, Закон чітко детермінує ключову вимогу до її здійснення – дотримання добровільності госпіталізаційних заходів. За буквою цього нормативно-правового акта добровільність має виражатись у вигляді прохання або надання усвідомленої згоди особи на власну госпіталізацію, і лише в цих випадках остання вважатиметься законною. Ігнорування критерію добровільності під час госпіталізації за правилами ст. 13 Закону по суті й характеризуватиме госпіталізацію як незаконну.

Водночас цей критерій з огляду на інші приписи Закону не є абсолютним. За певних обставин, коли «обстеження або лікування можливі лише в стаціонарних умовах та при встановленні в особи тяжкого психічного розладу, внаслідок чого вона: вчиняє чи виявляє реальні наміри вчинити дії, що являють собою безпосередню небезпеку для неї чи оточуючих, або неспроможна самотійно задовольняти свої основні життєві потреби на рівні, який забезпечує її життєдіяльність», Закон дозволяє госпіталізацію в примусовому порядку (ст. 14), але водночас обмежує її конкретними умовами, вихід за які не передбачається.

При цьому Закон узагалі не визнає добровільну госпіталізацію (якої б то не було особи) порушенням. Отже, випадки поміщення особи до закладу з надання психіатричної допомоги за власною волею, наприклад у разі ухилення від призову до лав Збройних сил України чи переховування від притягнення до кримінальної відповідальності, яких сучасна історія знає чимало [12; 13; 14; 15; 16; 17], з очевидних для криміналістів причин не свідчитимуть про посягання на честь і гідність (як, власне, і на волю), а так само не становитимуть злочин, передбачений ст. 151 КК України.

Така логіка Закону небезпідставно зумовлює допустимість двох взаємопов'язаних висновків: а) фактичного – незаконною може бути лише недобровільна госпіталізація; б) юридичного – незаконною може бути лише госпіталізація, здійснена всупереч приписам статей 13 і 14 Закону<sup>2</sup>. А ті, у свою чергу,

об'єктивно показують, на що насамперед слід звернути увагу під час викладу змісту суспільно-небезпечного діяння в бланкетній диспозиції статті, якою встановлюється кримінальна відповідальність за незаконну госпіталізацію (у чинному КК України – «поміщення») до закладу з надання психіатричної допомоги.

Конституційний Суд України в своєму рішенні від 19 квітня 2000 р. № 6-рп/2000 зазначив: «Бланкетна диспозиція кримінально-правової норми (а саме такою є стаття 151 КК України – Я. Л.) лише називає або описує злочин, а для повного визначення його ознак відсилає до інших галузей права. Основна особливість бланкетної диспозиції полягає в тому, що така норма має загальний і конкретизований зміст. ... Саме із загальним змістом бланкетної диспозиції пов'язане визначення кримінальним законом діяння як злочину певного виду та встановлення за нього кримінальної відповідальності. Конкретизований зміст бланкетної диспозиції передбачає певну деталізацію відповідних положень інших нормативно-правових актів, що наповнює кримінально-правову норму більш конкретним змістом»<sup>3</sup>. Фактично, позиція КСУ полягає в тому, що, називаючи або описуючи злочин, диспозиція кримінально-правової норми має містити відповідні його ознаки. При цьому це повинні бути не просто будь-які ознаки, а саме ті, за допомогою яких цю норму можна наповнити конкретним змістом.

Ураховуючи, що незаконне поміщення до закладу з надання психіатричної допомоги включено законодавцем до розділу КК про злочини саме проти волі, честі та гідності, є очевидним, що воно має містити ознаки, які б

---

ту призначення експертизи психічного стану особи в цій роботі не аналізуються, оскільки мають іншу юридичну природу й відповідну площину дослідження (це не стосується ситуацій, коли йдеться про незаконність рішення лікаря-психіатра чи комісії таких лікарів щодо продовження перебування в психіатричному стаціонарі особи, госпіталізованої туди, зокрема за рішенням суду про застосування примусових заходів медичного характеру). – Я. Л.

<sup>3</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень статті 58 Конституції України, статей 6, 81 Кримінального кодексу України (справа про зворотню дію кримінального закону в часі : від 19.04.2000 № 6-рп/2000 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-00> (дата звернення: 12.06.2020).

---

<sup>1</sup> Про психіатричну допомогу : Закон України від 22.02.2000 № 1489-III // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1489-14> (дата звернення: 12.06.2020).

<sup>2</sup> Питання госпіталізації як прояву примусових заходів медичного характеру чи результа-



засвідчували його шкідливість саме для цих соціальних цінностей. При цьому згадані ознаки повинні мати не ефемерний вигляд, а конкретно вбачатися чи впливати з тексту диспозиції, де, як відомо, описується зміст суспільно небезпечного посягання як прояв об'єктивної сторони злочину. А. Н. Трайнін писав: «Кожна диспозиція ... являє собою головним чином сукупність елементів, що характеризують об'єктивну сторону злочину» [18, с. 131].

Проте законодавець, формалізуючи розглядуване діяння, утримався від такої логіки визначення злочину, адже в диспозиції частини 1 ст. 151 КК України, де ним сформульовано основний його склад, ані про добровільність і надання усвідомленої згоди (які відповідно до Закону детермінують антивольові дії) потерпілого, ані про вказівку на відповідні порушення приписів Закону (стосується випадків недобровільної госпіталізації, що не є незаконними) як про ознаки об'єктивної сторони не йдеться. Немає там і інших ознак, якими традиційно у кримінальному праві визначають недобровільну поведінку, як-от: примус, обман чи використання безпорадного стану потерпілого. Натомість зміст діяння текстуально презентовано словами «поміщення в заклад з надання психіатричної допомоги завідомо психічно здорової особи». Із цього можна дійти переконливого висновку, що *незаконність* поміщення до такого закладу, про яку йдеться в назві ст. 151, законодавчо пов'язується саме з *поміщенням* до такого закладу *психічно здорової людини*. Принаймні це єдине, як видається, логічне перетворення форми на зміст на прикладі цієї кримінально-правової норми.

Цікаво, але, на відміну від КК України, Закон не використовує словосполучень «психічно здорова» чи «психічно нездорова людина (особа)». Натомість у ньому говориться про особу, яка має психічний розлад<sup>1</sup> чи тяжкий психічний розлад<sup>2</sup>, а ці терміни, по-перше, є фаховими, а, по-друге, мають автентичні визначення.

<sup>1</sup> «Психічні розлади, – як зазначається в Законі, – розлади психічної діяльності, визнані такими згідно з чинною в Україні Міжнародною статистичною класифікацією хвороб, травм і причин смерті» (ст. 1 Закону). – Я. Л.

<sup>2</sup> «Тяжкий психічний розлад – розлад психічної діяльності (затямарення свідомості, порушення сприйняття, мислення, волі, емоцій, інтелекту чи пам'яті), який позбавляє особу здатності адекватно усвідомлювати оточуючу дійсність, свій психічний стан і поведінку» (ст. 1 Закону). – Я. Л.

До того ж сама собою ознака потерпілого в тому вигляді, в якому вона зараз фігурує у ст. 151 КК України, не лише не дає змоги прояснити ситуацію на користь відповідності суспільно небезпечного діяння, передбаченого цією статтею, родовому об'єктові посягання, а й створює низку інших проблем. По-перше, визначивши в тексті ч. 1 цієї норми статус потерпілого як психічно здорової людини, законодавець припустився серйозної логічної помилки, адже з огляду на визначення терміна «здоров'я»<sup>3</sup> в Основах законодавства України про охорону здоров'я від 19 листопада 1992 р. № 2801-XI (яке точно не можна ігнорувати), буквальне тлумачення психічно здорової людини щонайменше необґрунтовано виведе з-під кримінально-правової охорони певне коло осіб, які, виходячи з положень Закону України «Про психіатричну допомогу» від 22 лютого 2000 р. № 1489-III, мають право на таку охорону. По-друге, криміналізація лише самого факту свідомого (завідомого) поміщення людини до закладу з надання психіатричної допомоги за умов, що потерпілий висловив своє бажання бути туди поміщеним (вище ми зазначали про можливі випадки такої згоди), не виглядатиме посяганням на волю, честь і гідність, а якщо і становитиме правопорушенням, то точно не в межах розділу III Особливої частини, а можливо, навіть і взагалі не буде кримінальним правопорушенням, принаймні в мирний час, адже суспільна небезпечність у такому випадку виглядатиме мізерною, оскільки зміст та обсяг шкоди тут, як видається, обмежуються суто технічним (формальним) порушенням лікарської етики, так званої присяги (клятви) лікаря і правил внутрішнього розпорядку закладу.

Намагаючись нейтралізувати наявну прогалину, деякі науковці застосували до норми розширене тлумачення і в такий спосіб фактично приховали очевидний дискримінаційний характер ст. 151. Так, коментуючи статтю 151 КК України, М. І. Хавронюк зазначив: «Потерпілим від злочину є тільки психічно здорова особа» [19, с. 462]. І водночас додав: «Цей факт, що впливає з конструкції ст. 151, вимагає обов'язкового ретроспективного встановлення відсутності підстав для поміщення відповідної особи в психіатричний заклад» [19, с. 462]. Заглиблюючись у деталі питання, науковець підкреслив: «Не обов'язково, щоб особа була цілком психічно здоровою, тим більше, що межа

<sup>3</sup> «Стан повного фізичного, психічного і соціального благополуччя, а не тільки відсутність хвороб і фізичних вад» – Я. Л.

між окремими психіатричними й неврологічними захворюваннями ... є надто тонкою. Головне, щоб стан особи не вимагав поміщення її в психіатричний заклад ... » [19, с. 462].

Загалом погоджуючись із словами М. І. Хавронюка і підтримуючи думку А. В. Андрушка, що «тлумачення незаконності поміщення в психіатричний заклад лише як поміщення туди завідомо психічно здорової особи не лише не повною мірою відповідає ... положенням Закону (мається на увазі саме Закон про психіатричну допомогу – Я. Л.), але й апріорі ускладнюватиме застосування розглядуваної норми на практиці, необґрунтовано звужуватиме сферу її застосування» [20, с. 130], нам дуже важко дійти висновку, що в такий спосіб наявна проблема отримала відповідне вирішення. Видається, це лише тимчасова панацея на шляху до її вирішення.

Цей умовивід стає можливим з огляду на такі обставини. По-перше, запропонований підхід формує привід для зайвих дискусій, бо, як відомо, скільки людей – стільки й думок. По-друге, розбалансування у підходах до визначення змісту потерпілого у кримінальному та спеціальному законодавстві є очевидним фактором для упередженого застосування ст. 151 КК України правоохоронними та судовими органами й у підсумку – для уникнення відповідальності злочинцем чи навпаки, притягнення до відповідальності невинуватої особи. По-третє, норма не виглядає визначеною. По-четверте, буквально розуміння терміна «здоров'я», в прикметниковому вигляді вжитого у словосполученні «психічно здорова людина», яке, у свою чергу, використовує законодавець у тексті ст. 151 КК України, змушує дійти висновку про цілком інший зміст поняття цього потерпілого.

Фактично, ґрунтуючись на такому розумінні змісту здоров'я, потерпілим від злочину, передбаченого ст. 151 КК України, може бути не просто особа, яка не має хвороб і фізичних вад, а саме та, що демонструє при цьому повне фізичне, психічне та соціальне благополуччя. І вже точно під таке визначення не підпадає потерпілий, про якого говорить М. І. Хавронюк. Уже згаданий А. В. Андрушко з цього приводу пише: «На нашу думку, текст диспозиції ч. 1 ст. 151 КК України не дає змоги зробити такий однозначний висновок (ідеться про вислів М. І. Хавронюка щодо обов'язковості визнання потерпілим цілковито психічно здорової особи – Я. Л.). Буквальне тлумачення вказаної норми дає змогу стверджувати, що в ній ідеться лише про кримінально-правову заборону поміщення у психіатричний заклад заві-

домо психічно здорової особи, тобто такої особи, яка для лікаря-психіатра була явно психічно здоровою» [20, с. 130].

З урахуванням цього виникає декілька запитань. Перше: чи є взагалі доцільним законодавче використання в розглядуваній кримінально-правовій нормі словосполучення «психічно здорової людини» (ураховуючи бланкетний характер цієї норми), особливо на тлі підходу до розуміння поняття особи, яка має психічний розлад, що активно застосовується у Законі й має там відповідне пояснення? Друге: чому законодавець утримався від включення до змісту діяння як ознаки об'єктивної сторони складу злочину, передбаченого ч. 1 ст. 151 КК України, вказівки на необхідність закріплення його недобровільного характеру, в тому числі під кутом зору відповідних вимог Закону, якими обмежуються випадки законності недобровільної госпіталізації (на тлі їх очевидності й типовості як складових злочину)? Адже в кримінально-правовій теорії є поширеним підхід, відповідно до якого «ознаки, які є типовими для злочину певного виду ... , повинні регламентуватись у межах основного ... складу злочину» [21, с. 30].

Головне – чому саме суспільно-небезпечне діяння у ст. 151 КК України названо «поміщенням», а не «госпіталізацією», як це детермінується в Законі? «Госпіталізація» – термін медичний, фаховий. Він має відповідне визначення у спеціальній літературі й у підсумку охоплює поміщення хворого до медичного стаціонару або на стаціонарне лікування [22, с. 215; 23, с. 146; 24, с. 187; 25, 307]. До того ж саме з госпіталізацією (і по суті, і за формою, і за змістом) пов'язується все те, про що законодавець намагається проінформувати в зазначеній кримінально-правовій нормі.

Цікаво, але термін «поміщення» в Законі згадується лише тричі, причому два рази взагалі без будь-якої прив'язки до формулювань про заклади з надання психіатричної допомоги, а третій – із такою прив'язкою, але там, де це стосується лише питання відшкодування шкоди<sup>1</sup>, тобто не присутньої характеристики явища, а саме гарантій захисту потерпілого.

В усіх інших випадках, де йдеться про заклад із надання психіатричної допомоги, законодавцем активно використовується термін «госпіталізація». Це і ст. 13 «Госпіталізація особи до закладу з надання психіатричної допомоги»,

<sup>1</sup> «Відшкодування заподіяної ... шкоди або шкоди ... майну внаслідок незаконного поміщення до закладу з надання психіатричної допомоги» (абз. 16 ч. 3 ст. 25 Закону). – Я. Л.

і ст. 14 «Підстави для госпіталізації особи до закладу з надання психіатричної допомоги в примусовому порядку» тощо. Термін «госпіталізація» у зазначеному контексті активно використовується й у низці судових рішень як вітчизняних судів, так і ЄСПЛ<sup>1</sup>.

Включивши до змісту розглядуваного суспільно небезпечного діяння поняття «госпіталізація» шляхом заміни ним зараз існуючого «поміщення», законодавець чітко провів би межу між фактичним (формальним) заселенням потерпілого у психіатричний заклад, яке не підпадає під ст. 151 КК України, і фахово оформленим помещенням останнього до такого закладу, яке втілює зазначений злочин. За наявного ж формулювання суспільно небезпечного діяння у ст. 151 КК України висновок про суб'єкта злочину не виглядає настільки однозначним, адже буквальне тлумачення диспозиції частини 1 зазначеної норми дозволяє робити будь-які висновки, в тому числі ті, що таким суб'єктом може бути будь-яка особа (зокрема, родичі потерпілого, його близькі тощо).

Зрозуміло, що віднесення будь-якої особи до суб'єктів злочину, передбаченого ст. 151 КК України, буде юридично не виправданим, адже попри текстуальне формулювання діяння у цій нормі як «поміщення» контекстуально тут насправді розуміється саме «госпіталізація», бо інакше втрачатиметься логіка існування такої статті на тлі встановлення відповідальності за незаконне позбавлення волі (ст. 146 КК України). «Незаконне поміщення в медичну організацію, що надає психіатричну допомогу в стаціонарних умовах, – пишуть С. В. Кузьмін та І. О. Варченко, – означає неправомірну примусову госпіталізацію в спеціальний психіатричний лікувальний заклад саме як пацієнта» [26, с. 235]. Однак за таких підстав стає незрозуміло, чому б, уті-

люючи зміст діяння у кримінально-правовій нормі, вітчизняному законодавцю не назвати речі своїми іменами, тим більше, що в спеціальному законодавстві він це вже зробив. Очевидно ж, що це допомогло б вирішити низку питань, а саме: а) гармонізувати термінологію між нормами КК і Закону; б) послідовно визначити конкретні дії суспільно небезпечними в межах бланкетної норми; в) юридично коректно формалізувати явище в кримінальному законі; г) зрозуміло та визначено подати зміст ст. 151 КК України.

Конституційний Суд України у рішенні від 26 лютого 2019 р. № 1-р/2019 зазначив, що «одним з головних елементів принципу верховенства права, закріпленого в частині першій статті 8 Основного Закону України, є юридична визначеність»<sup>2</sup>. На думку КСУ, це є необхідним, «оскільки інше не може забезпечити її (норми – Я. Л.) однакове застосування, не виключає необмеженості трактування у правозастосовній практиці і неминуче призводить до сваволі»<sup>3</sup>.

Схожої логіки дотримується і Європейський суд з прав людини. Так, у рішенні (п. 49) у справі «Сандей Таймс» проти Сполученого Королівства № 1» (The Sunday Times v. the United Kingdom № 1) від 26 квітня 1979 р. ЄСПЛ зазначив, що «норма не може розглядатися як “закон”, якщо її не сформульовано достатньо чітко, що надає можливість громадянину регулювати свою поведінку»<sup>4</sup>. В іншому рішенні у справі «S.W. проти Сполученого Королівства»

<sup>1</sup> Див.: Ухвала Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 30.08.2017 : справа № 689/1338/16-ц // Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/68811526> (дата звернення: 12.06.2020); Рішення Європейського суду з прав людини у справі «І. Н. проти України» (Заява № 28472/08) : від 23.06.2016 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974\\_d63](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_d63) (дата звернення :12.06.2020); Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Акопян проти України» (Заява № 12317/06) : від 05.06.2014 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974\\_a13](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_a13) (дата звернення: 12.06.2020).

<sup>2</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 59 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) статті 368-2 Кримінального кодексу України : від 26.02.2019 № 1-р/2019 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-19> (дата звернення: 12.06.2020).

<sup>3</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 92, пункту 6 розділу Х «Перехідні положення» Земельного кодексу України (справа про постійне користування земельними ділянками) : від 22.09.2005 № 5-рп/2005 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-05> (дата звернення: 12.06.2020).

<sup>4</sup> Sunday times v. The United Kingdom (Application no. 6538/74). Strasbourg 26 April 1979 // European Court of Human Rights : сайт. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/rus#%7B%22itemid%22%3A%22001-57584%22%7D> (дата звернення: 12.06.2020).

(S.W. v. the United Kingdom) від 22 листопада 1995 р. Європейський суд з прав людини наголосив, що будь-яке правопорушення має бути чітко визначеним у законі (п. 35)<sup>1</sup>.

До речі, некоректне використання у ст. 151 КК України слова «поміщення» призвело й до появи деяких зайвих дискусій, зокрема з приводу визначення моменту закінчення злочину, що розглядається. Як результат одні вчені (зокрема, А. В. Андрушко [20, с. 131] та С. Д. Шапченко [27, с. 285]) висловились за те, що такий злочин має матеріальний юридичний склад, а інші (серед яких Г. Є. Болдарь [28, с. 246], В. І. Борисов [29, с. 92], І. А. Вертильська [30, с. 356], О. І. Плужник [31, с. 72], М. І. Хавронюк [19, с. 462–463]) про його матеріальний зміст промовчали, що з часткою уваги з огляду на підтримуваний такими дослідниками вектор аналізу ознак об'єктивної сторони розглядуваного злочину свідчить про відсутність підтримки ними такої ідеї. Точаться у кримінально-правовій науці й інші дискусії навколо ст. 151, зокрема щодо правильного визначення суб'єкта такого злочину, і, судячи з їх аналізу, саме через дефініцію «поміщення» як ознаки суспільно небезпечного діяння [32].

Водночас не варто забувати, що ані поміщення, яке зараз фігурує як елемент діяння у ст. 151, ані госпіталізація, передбачена Законом, не є і не можуть бути повноцінним втіленням або навіть частиною такого суспільно небезпечного явища (яке на сьогодні не передбачається як окреме діяння у ст. 151 КК України), як «утримання людини в закладі з надання психіатричної допомоги», при чому як з формально-логічної точки зору, так і з огляду на відповідні положення того ж спеціального законодавства. Ураховуючи те, що передбачено в Законі, такі поняття не співвідносяться ані як рід та вид (ціле та частина), ані як загальне та спеціальне, бо хоча вони й мають спільний зв'язок (одне є, як правило, наслідком іншого), втім, змістовно завжди перебувають поза межами одне одного (поміщення завжди передуватиме утриманню). До того ж часом такі дії взагалі можуть детермінувати юридично не пов'язані між собою факти (наприклад, поміщення/госпіталізація потерпілого можуть бути законними, а подальше його утримання – ні).

А. В. Андрушко із цього приводу пише: «За буквального тлумачення диспозиції ч. 1 ст. 151

КК України однозначного висновку про те, що ця норма охоплює випадки незаконного утримання особи в психіатричному закладі після того, як відпали підстави для її подальшого перебування в ньому, зробити не можна. У вказаній диспозиції мова йде не про незаконне поміщення особи до психіатричного закладу або утримання її в ньому, а лише про перше з них. Слово «поміщати» означає «надавати приміщення кому-небудь для проживання; поселити; улаштувати кого-небудь у якусь установу, заклад» ..., тоді як зміст слова «утримувати» мовознавці тлумачать як «просити або змушувати кого-небудь залишатися де-небудь; не відпускати» ...» [20, с. 132].

Знову запитання: чому такі дії не мають текстуального закріплення у ст. 151 КК України? Очевидно, що вони є суспільно небезпечними, адже в такий спосіб відбувається, як мінімум, протиправний вплив на волю потерпілого. Водночас для їх кваліфікації за цією статтею формально немає підстав. Єдиний юридично обґрунтований варіант кваліфікації в такому випадку – це ст. 146. Проте чи можна так знущатись із законодавства в XXI сторіччі? Напевно ж, ні!

Питання і в тому, чому покарання за дії, передбачені ч. 1 ст. 151 КК України, є менш суворим, ніж покарання за незаконне позбавлення волі як злочин певного виду? Невже ж не зрозуміло, що дії суб'єкта злочину, передбаченого частиною 1 ст. 151 КК України, є більш небезпечними (як з огляду на їх характер, так і з урахуванням кількості об'єктів посягання та специфіки самого суб'єкта), ніж дії особи, яка скоює діяння, що з цим порівнюється? Так, примусова госпіталізація завдає шкоди не лише волі, але й гідності потерпілого. До того ж лікар, вчиняючи цей злочин, діє всупереч своїм обов'язкам, одночасно порушуючи і правила професійної етики, і вимоги галузевого законодавства.

### Висновок

Зазначене достатньою мірою, як видається, ілюструє необхідність законодавчого перегляду ст. 151 КК України, причому як її назви, так і диспозиції із санкцією, принаймні стосовно основного складу злочину, оскільки чинна редакція норми виглядає вельми хибною і наврод чи здатна ефективно забезпечувати реалізацію кримінально-правової превенції та переслідування відповідного типу злочинців.

На вирішення проблеми поліпшення змісту ст. 151 КК України ми пропонуємо власний можливий варіант цієї кримінально-правової норми (її назви та основного її юридичного

<sup>1</sup> Case of S.W. v. The United Kingdom (Application no. 20166/92). Strasbourg 22 November 1995 // European Court of Human Rights : сайт. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/rus?i=001-57965> (дата звернення: 12.06.2020).

складу), в якому, як видається, максимально реалізовано всі ті напрацювання, які отримали віддзеркалення в цій роботі.

«Стаття 151. Незаконна госпіталізація особи до закладу з надання психіатричної допомоги, а так само незаконне утримання її в такому закладі

1. *Госпіталізація особи, яка не має психічного розладу або має, але такий розлад, що не відпові-*

*дає критеріям госпіталізації, визначеним у чинному законодавстві, до закладу з надання психіатричної допомоги, а так само утримання в такому закладі раніше госпіталізованої особи після її одужання чи такої зміни стану її психічного здоров'я, який не потребує подальшого її лікування в стаціонарних умовах, якщо такі дії вчинено всупереч волі потерпілої особи або шляхом її обману чи використання безпорадного стану ...».*

### Список бібліографічних посилань

1. Розпочато кримінальне провадження за фактом незаконного поміщення до психіатричного закладу Ільмі Умерова // Новини Прокуратури Автономної Республіки Крим : сайт. 16.09.2016. URL: [https://ark.gp.gov.ua/ua/news.html\\_m=publications&c=view&t=rec&id=192027](https://ark.gp.gov.ua/ua/news.html_m=publications&c=view&t=rec&id=192027) (дата звернення: 12.06.2020).
2. США засудили каральну психіатрію в анексованому Криму // Depo.ua : сайт. 01.05.2020. URL: <https://www.depo.ua/ukr/svit/ssha-zasudili-karalnu-psikhiatriyu-v-aneksovanomu-krimu-202005011155011> (дата звернення: 12.06.2020).
3. Кудрявцев В. Н. Объективная сторона преступления. М. : Госюриздат, 1960. 244 с.
4. Никифоров Б. С. Объект преступления по советскому уголовному праву : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1956. 42 с.
5. Словник української мови : в 11 т. / АН УРСР, Ін-т мовознавства ім. О. О. Потебні ; редкол.: І. К. Білодід (голова), А. А. Бурячок, В. О. Винник та ін. Київ : Наук. думка, 1974. Т. 5: Н–О. 840 с.
6. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ ; Ірпінь : Перун, 2005. 1728 с.
7. Михайлова И. А. Бланкетные нормы в уголовном законе и их применение органами внутренних дел : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. М., 2009. 19 с.
8. Панов Н. И., Квасьневская Н. Д. Уголовно-правовая норма при бланкетной диспозиции закона об уголовной ответственности: понятие и особенности применения. *Вісник Асоціації кримінального права України*. 2016. № 1 (6). С. 113–130.
9. Пронина М. П. Проблема бланкетности уголовно-правовых запретов. *Труды Академии управления МВД России*. 2017. № 2 (42). С. 31–36.
10. Сельський А. В. Бланкетные нормы в уголовном законодательстве России : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. М., 2010. 32 с.
11. Аргунова Ю. Н. Уголовная ответственность за незаконное помещение в психиатрический стационар. *Независимый психиатрический журнал*. 2006. № 4. URL: <http://www.npar.ru/journal/2011/4/06-argunova.htm> (дата звернення: 12.06.2020).
12. Напавший на полицейских житель Ленска скрывался в психушке в Иркутской области // SakhaNews : сайт. 05.12.2016. URL: <http://www.1sn.ru/180199.html> (дата звернення: 12.06.2020).
13. Руденко К. Клинический случай. Как откосить от армии в психиатрической больнице и не лишиться рассудка // Сиб.фм : сайт. 29.11.2013. URL: <https://sib.fm/stories/2013/11/29/klinicheskij-sluchaj> (дата звернення: 12.06.2020).
14. Салимова М. Желтый военный билет: История казанца, косившего от армии в психушке // Enter : сайт. 21.11.2017. URL: <https://entermedia.io/people/zheltyj-voennyj-bilet-istoriya-kazantsa-kosivshogo-ot-armii-v-psihushke/> (дата звернення: 12.06.2020).
15. Соколова Н. Как я косил от армии в дурке. Монолог от призывника, не желавшего идти в армию // Открытая Россия : сайт. 31.03.2017. URL: <https://openrussia.org/notes/708040/> (дата звернення: 12.06.2020).
16. Шпак А. Я лежу с «биполяркой» в дурдоме, потому что не хочу в армию // КУКУ : сайт. 07.02.2018. URL: <https://kyku.org/pain/ya-lezhu-s-bipolyarkoy-v-durdome-potomu-chto-ne-hochu-v-armiyu> (дата звернення: 12.06.2020).
17. Самойленко І. Як «закосити» від армії без грошей і знайомств. Чотири способи ухилитися від військової служби // Освітній портал : сайт. URL: <http://www.osvita.org.ua/student/army/article/04/> (дата звернення: 12.06.2020).
18. Трайнин А. Н. Общее учение о составе преступления. М. : Госюриздат, 1957. 363 с.
19. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України / за ред. М. І. Мельника, М. І. Хавронюка. 11-те вид. перероб. та допов. Київ : Дакор, 2019. 1384 с.
20. Андрушко А. В. Об'єктивна сторона незаконного поміщення в психіатричний заклад. *Вісник Запорізького Національного університету*. 2015. № 4. С. 128–136.

21. Дудоров О., Балабко В. Незаконне проведення абортів: проблеми тлумачення і вдосконалення кримінального законодавства. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2012. № 4. С. 26–32.
22. Большая энциклопедия : в 62 т. Т. 13: Гомиш – Группировки статистические / глав. ред. С. А. Кондратов. М. : ТЕРРА, 2006. 592 с.
23. Популярная медицинская энциклопедия / глав. ред. В. И. Покровский. 4-е изд. Ульяновск : Книгочей, 1997. 688 с.
24. Сучасний словник іншомовних слів: близько 20 тис. слів і словосполучень / уклад.: О. І. Скопченко, Т. В. Цимбалюк. Київ : Довіра, 2006. 789 с.
25. Энциклопедический словарь медицинских терминов : в 3 т. / глав. ред. Б. В. Петровский. М. : Сов. энцикл., 1982. Т. 1. А – Йореса-Способ. 464 с.
26. Кузьмин С. В., Варченко И. А. Уголовная ответственность за незаконную госпитализацию лица в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях: объективные признаки основного состава преступления (ч. 1 ст. 128 УК). *Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки*. 2019. № 12. С. 234–239. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/ugolovnaya-otvetstvennost-za-nezakonnuyu-gospitalizatsiyu-litsa-v-meditsinskuyu-organizatsiyu-okazyvayuschuyu-psihiatricheskuyu> (дата звернення: 12.06.2020).
27. Науково-практичний коментар до Кримінального кодексу України / відп. ред. С. С. Яценко. 4-те вид. Київ : А.С.К., 2005. 848 с.
28. Кваліфікація злочинів : навч. посіб. / за ред. О. О. Дудорова, Є. О. Письменського. Київ : Істина, 2010. 430 с.
29. Кримінальне право України: Особлива частина : підручник / Ю. В. Баулін, В. І. Борисов, В. І. Тютюгін та ін. ; за ред. В. Я. Тація, В. І. Борисова, В. І. Тютюгіна. 5-те вид., перероб. і допов. Харків : Право, 2015. 680 с.
30. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України / Д. С. Азаров, В. К. Гришук, А. В. Савченко та ін. ; за заг. ред. О. М. Джужі, А. В. Савченка, В. В. Чернея. 2-ге вид., перероб. і допов. Київ : Юрінком Інтер, 2018. 1104 с.
31. Плужник О. І. Кримінальне право України. Особлива частина (конспект лекцій) : навч. посіб. Одеса : ОДУВС, 2013. 336 с.
32. Андрушко А. В. Суб'єкт незаконного поміщення в психіатричний заклад // Про злочини та покарання: еволюція кримінально-правової доктрини : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., присвяченої 250-річчю трактату Чезаре Беккарія (м. Одеса, 13 черв. 2014 р.) / редкол.: С. В. Ківалов (голов. ред.), В. О. Туляков (заст. голови ред.), Є. Л. Стрельцов (заст. голови ред.), Д. О. Балобанова. Одеса : Юрид. літ., 2014. С. 161–166.

Надійшла до редакції 15.06.2020

### **ЛИЗОГУБ Я. Г. СТАТЬЯ 151 УГОЛОВНОГО КОДЕКСА УКРАИНЫ: ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ОПРЕДЕЛЕНИЯ И СООТНОШЕНИЯ ОБЪЕКТИВНЫХ ПРИЗНАКОВ СОСТАВА ПРЕСТУПЛЕНИЯ**

Исследована проблема соотношения объективных признаков состава преступления, предусмотренного статьей 151 Уголовного кодекса Украины. Проанализирована обоснованность законодательного определения содержания деяния с точки зрения его ответственности родовому объекту посягательства. Учитывая то, что статья 151 УК Украины является бланкетной нормой (по названию и согласно диспозиции части 1), исследовано степень соответствия изложенных в ней терминов специальному законодательству, которым фактически определяются условия и порядок госпитализации лица в учреждение по оказанию психиатрической помощи.

Уделено внимание проблеме законодательного понимания потерпевшего от преступления, предусмотренного статьей 151 УК Украины. Показано попытку ее решения на уровне отечественной уголовно-правовой доктрины. Осуществлен анализ соотношения таких понятий, как «помещение» и «госпитализация». Предложен авторский вариант названия статьи, а также основного юридического состава предусмотренного ею преступления.

**Ключевые слова:** незаконное помещение в психиатрическое учреждение, госпитализация, лицо, имеющее психическое расстройство, заведение по оказанию психиатрической помощи, психиатрический стационар.

**LYZHUB YA. H. ARTICLE 151 OF THE CRIMINAL CODE OF UKRAINE:  
CHALLENGES OF LEGISLATIVE DETERMINATION AND CORRELATION  
OF THE OBJECTIVE CRITERIA OF CORPUS DELICTI**

A number of issues related to the criminal and legal norm on liability for illegal placement in a psychiatric institution have been analyzed – the Article 151 of the current Criminal Code of Ukraine. The author has researched the way how the name of the specified crime and its legal content was defined by the legislation.

The substantive part of the article begins with a brief overview of general theoretical provisions about the object and the objective aspect of the crime and the conclusions about the need for some consent between these features. Then a direct analysis of the Article 151 of the Criminal Code of Ukraine begins.

Without denying in general the harmfulness of illegal placement in a psychiatric institution precisely for the will, honor and dignity of a man, it has been noted that today the norm of responsibility for such actions given its name and content is not the evidence of encroachment on these social values, despite the fact that it is the will, honor and dignity that are legally defined as the generic object of the crime. Particular attention has been paid both to the absence of appropriate features in the norm that would determine the involuntary behavior, and features that determine the encroachment on dignity or honor.

One of the reasons for this situation is the fact that the legislator ignored the terminology of special legislation, which is the Law of Ukraine on “Psychiatric Care”, despite the fact that the Article 151 of the Criminal Code of Ukraine is a blanket norm. According to the author, it is expedient to include the professional definitions set forth in the special legislation into the content of criminal and legal norm to determine both the features of the objective aspect of the crime and the victim. Legislative use of the phrase “mentally healthy person” instead of the professional definition of “person without a mental disorder” and the concept of “accommodation” instead of the professional word “hospitalization” have been criticized.

Particular attention has been paid to the absence of a direct indication in Article 151 of the Criminal Code of Ukraine of the illegality of keeping the victim in a psychiatric institution as an independent feature of a socially dangerous act. The author has noted on doubtfulness of the content of the sanction of the part of the considered Article in view of the content of responsibility for illegal imprisonment as a crime of a certain kind. The author’s wording of the criminal and legal norm of the Article 151 of the Criminal Code of Ukraine has been offered, in particular, changes to the title of the Article and the disposition of its first part.

**Key words:** *illegal placement to a mental hospital, hospitalization, a person who has a mental disorder, psychiatric care facility, psychiatric stationery.*

## ДО УВАГИ АВТОРІВ НАУКОВОГО ЖУРНАЛУ «ПРАВО І БЕЗПЕКА»

### Сторінка редакції

#### Запрошення до співпраці

##### Шановні автори та читачі нашого журналу!

Прагнучи подальшого вдосконалення нашої спільної з Вами діяльності, ми продовжуємо вести окремий розділ журналу, де ми роз'яснюємо окремі аспекти щодо порядку подання матеріалів для публікації, значимість виконання встановлених у журналі вимог, висвітлюватимемо ті зміни, що відбуваються в редакційній політиці видання. Тим самим ми сподіваємося на досягнення більшого порозуміння з Вами, що сприятиме покращанню якості публікацій за результатами Ваших досліджень і водночас просуванню журналу у світовому інформаційному просторі.

Нагадаємо, що повністю порядок подання матеріалів для публікації було опубліковано в 1-му та 2-му номерах журналу за 2018 рік, а в електронному вигляді його оприлюднено на сайті журналу в розділі «Інформація для авторів» за постійним посиланням (<http://pb.univd.edu.ua/index.php/PB/information/authors>) у таких підрозділах: «Загальна інформація», «Рубрики журналу», «Періодичність видання», «Вимоги до подання», «Протидія плагіату», «Процедура рецензування», «Таблиця транслітерації», «Оформлення посилань», «Етика публікацій», «Зразок оформлення статті», «Вартість публікацій (редакційні збори)».

#### 1. Ліцензія<sup>1</sup>

Статті журналу «Право і безпека» поширюються на умовах Ліцензії Creative Commons Зазначення Авторства 4.0 Міжнародна (CC BY 4.0). Її умови (спрощений вигляд):

##### Можна вільно:

**поширювати** — копіювати і розповсюджувати матеріал у будь-якому вигляді чи форматі;

**змінювати** — реміксувати, трансформувати і брати матеріал за основу для будь-яких цілей, навіть комерційних.

Ліцензіар не може відкликати ці дозволи, поки Ви дотримуєтесь умов ліцензії;

##### на таких умовах:

**зазначення авторства** — Ви маєте вказати автора, розмістити посилання на ліцензію та вказати, чи було внесено зміни до твору. Ви можете зробити це у будь-який розумний спосіб, але так, щоб не створювати враження стосовно того, що ліцензіар підтримує чи схвалює Вас або Ваше використання твору;

**без додаткових обмежень** — Ви не можете висувати додаткові умови або застосовувати технологічні засоби захисту, що обмежують права інших на дії, дозволені ліцензією.

##### Повідомлення

Ви можете не дотримуватись умов ліцензії в частині, що стосується частин матеріалу, котрі знаходяться у суспільному надбанні, або коли ваше використання дозволене застосовними виключеннями та обмеженнями авторського права.

Не надається жодних гарантій. Ліцензія може не надавати всіх дозволів, необхідних для вашого використання матеріалу. Наприклад, інші права, такі як право на зображення особи, на приватне життя або особисті немайнові права, можуть обмежувати ваші можливості використовувати матеріал.

<sup>1</sup> <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.uk>.



## 2. ЗАХИСТ АВТОРСЬКИХ ПРАВ

Авторське право на наукові публікації завжди належить авторам. Ані журнал безпосередньо, ані Харківський національний університет внутрішніх справ як юридична особа – його засновник і видавець не претендують на таке право.

Журнал безпосередньо та Харківський національний університет внутрішніх справ як юридична особа – його засновник і видавець сприяють захисту порушених прав своїх авторів, пов'язаних із публікацією в журналі. Також Університет вживає попереджувальних заходів з метою недопущення опублікування в журналі матеріалів, які порушують принципи академічної доброчесності.

Журнал є виданням відкритого доступу, що означає, що всі публікації в повному обсязі безстроково розміщуються на його сайті відразу після виходу номера, доступ до них надається на безоплатній основі, якщо інше не обумовлено в ліцензійному договорі, що складається на вимогу автора.

*Автори попереджаються про те, що:*

– електронна копія журналу безоплатно розміщується на платформі «Наукова періодика України» в Національній бібліотеці України імені В.І.Вернадського НАН України та в Національному репозитарії академічних текстів у разі відкритого (без грифа обмеження) доступу електронних копій видання, а за умови розповсюдження за передплатою розміщується повний бібліографічний опис та анотації до статей у відповідних номерах видань для формування реєстру академічних текстів;

– статті, вміщені в журналі, безоплатно розміщуються у відкритому доступі на бібліотечному порталі Харківського національного університету внутрішніх справ, у репозитарії Університету (KhNUAIR) і в тих архівах відкритого доступу, в яких Університет зареєстрований;

– на веб-сайті періодичного видання можуть бути розміщені коментарі опублікованих матеріалів, надіслані читачами, а також рецензії на статті;

– у рамках заходів, які вживатимуться Університетом щодо включення видання до міжнародних наукометричних баз, репозитаріїв, каталогів тощо, усі опубліковані матеріали після виходу видання у світ за рішенням редакційної колегії можуть бути розміщені в мережі Інтернет згідно з вимогами цих баз, репозитаріїв, каталогів тощо.

*Авторам дозволено* розміщувати свої остаточні PDF-файли, які надаються журналом, на особистих сайтах або або сайті своєї установи (організації), у профілях, в архівах тощо без порушення авторських прав інших осіб.

Авторське право на кожен випуск журналу в цілому як продукт видавничої діяльності належить видавцю.

## 3. ПОЛІТИКА ПРОТИДІ ПЛАГІАТУ

Для публікації в журналі приймаються лише оригінальні наукові статті, які містять нові наукові результати і не були опубліковані раніше. Як виняток, у спеціальному розділі можуть публікуватися рецензії на уже опубліковані праці або публікуватися оглядові чи науково-методичні матеріали, про що обов'язково зазначається в анотації до них.

Оригінальність наукових статей визначається насамперед тим, що робота не містить плагіату. Під **плагіатом** розуміють:

а) оприлюднення (опублікування), повністю або частково, чужого твору під іменем особи, яка не є автором цього твору (*Закон України «Про авторське право і суміжні права»*);

б) оприлюднення (частково або повністю) наукових (творчих) результатів, отриманих іншими особами, як результатів власного дослідження (творчості) та/або відтворення опублікованих текстів (оприлюднених творів мистецтва) інших авторів без зазначення авторства (*поняття академічного плагіату, закріплене в Законі України «Про освіту»*).

**Перевірки на наявність ознак плагіату** в поданих для опублікування роботах організуються редколегією журналу і здійснюються:

а) шляхом виявлення текстових запозичень у представлених рукописах з використанням програмного забезпечення Unicheck, Strikeplagiatism чи іншого і подальшої оцінки отриманих результатів відповідальними особами (спеціалістами-експертами);

б) під час рецензування статей.

**Плагіат є недопустимим.** Рукописи, в яких виявлено плагіат або текстові запозичення без посилань на першоджерело, відхиляються редакційною колегією назавжди чи до усунення недоліків. З метою запобігання плагіату науковці повинні виконувати такі мінімальні **рекомендації Міністерства освіти і науки України**:

1. Будь-який текстовий фрагмент обсягом від речення і більше, відтворений в тексті наукової роботи без змін, з незначними змінами або в перекладі з іншого джерела, обов'язково має супроводжуватися посиланням на це джерело. Винятки допускаються лише для стандартних текстових кліше, які не мають авторства та/чи є загальноновживаними.

2. Якщо перефразування чи довільний переказ у тексті наукової роботи тексту іншого автора (інших авторів) займає більше одного абзацу, посилання (бібліографічне та/або текстуальне) на відповідній текст та/або його автора (авторів) має міститися щонайменше один раз у кожному абзаці наукової роботи, крім абзаців, що повністю складаються з формул, а також нумерованих та маркованих списків (в останньому разі допускається подати одне посилання наприкінці списку).

3. Якщо цитата з певного джерела наводиться за першоджерелом, в тексті наукової роботи має бути наведено посилання на першоджерело. Якщо цитата наводиться не за першоджерелом, в тексті наукової роботи має бути наведено посилання на безпосереднє джерело посилання («цитуються за: \_\_\_\_\_»).

4. Будь-яка наведена в тексті наукової роботи науково-технічна інформація має супроводжуватися чітким вказуванням на джерело, з якого взята ця інформація. Винятки припускаються лише для загальновідомої інформації, визнаної всією спільнотою фахівців відповідного профілю. У разі використання в науковій роботі *тексту нормативно-правового акта* достатньо зазначити його назву, дату ухвалення та, за наявності, дату ухвалення останніх змін до нього або нової редакції.

**Автори попереджаються**, що вони несуть повну персональну цивільну відповідальність за автентичність змісту статей. Журнал може нести адміністративну відповідальність у порядку, визначеному щодо наукових фахових видань України, а також інші види відповідальності. З метою недопущення цього недобросовісні автори також попереджаються про те, що в разі сплати ними відповідного внеску за опублікування матеріалів такий внесок може бути повернутий лише частково, у розмірі 50 відсотків платежу за опублікування.

*Додаткову інформацію з питань протидії плагіату в публікаціях журналу можна знайти на сайті видання.*

#### **4. ІНФОРМАЦІЯ ЩОДО ПРОЦЕДУР РЕЦЕНЗУВАННЯ**

Матеріали, що надійшли до редколегії, вивчаються відповідальним членом редколегії, після чого направляються резиденту для сліпого рецензування разом із висновком за результатами перевірки на наявність текстових запозичень.

Рішення про подальшу долю поданих матеріалів за результатами першого сліпого рецензування приймає відповідальний член редколегії. Статтю може бути прийнято, направлено автору на доопрацювання чи відхилено. За необхідності може бути здійснено додаткове зовнішнє рецензування (друге сліпе рецензування) чи рецензування членом редколегії.

Остаточне рішення про включення публікації до матеріалів чергового номера ухвалює редакційна колегія.

Інформацію про проходження відповідних процедур автор отримує через сервіси сайту на платформі OJS.

#### **5. СТРУКТУРА ОСНОВНОГО ТЕКСТУ СТАТЕЙ**

Структура тексту **оригінальної статті** як **теоретико-практичного дослідження** має містити такі елементи, назви яких виділяють на початку жирним шрифтом:

5.1. **Постановка проблеми** – постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями;

5.2. **Стан дослідження проблеми** – аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано вирішення цієї проблеми і на які спирається автор, виділення не вирішених

раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття; *простий перелік прізвищ науковців не допускається*;

5.3. **Мета і завдання дослідження** – формулювання мети, цілей статті (постановка завдання); *метою дослідження не може бути дослідження саме по собі, має бути вказано на досягнення певного наукового результату, який буде отримано в процесі дослідження*;

5.4. **Наукова новизна дослідження** – нові знання, які планується отримати під час цього дослідження;

5.5. **Виклад основного матеріалу** – виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів;

5.6. **Висновки** – висновки з цього дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі; *вони мають бути органічно пов'язаними з назвою, метою та завданнями, проголошеною новизною дослідження*.

**Експериментальне дослідження** повинне мати частково інші елементи замість Викладу основного матеріалу, а саме: **Матеріали та методи досліджень, Результати досліджень, Обговорення результатів**.

Структура тексту **оглядової статті** може бути іншою.

Редагування *С. С. Тарасової, М. В. Цветкової-Верніченко,*  
*Т. Д. Мельник, Г. Я. Ступницької*  
Внесення правок *С. В. Гончарук, Ю. І. Гекової, К. О. Сологуб*  
Комп'ютерне верстання *А. О. Зозулі*  
Переклад анотацій англійською *Л. О. Осятинської*  
Дизайн обкладинки *Н. М. Круглик, І. В. Зозулі, П. О. Білоуса, І. Є. Єсіної*

Свідоцтво про державну реєстрацію друкованого засобу масової інформації  
серія КВ № 23376-13216 ПР від 24.05.2018.

Підписано до друку 30.06.2020. Формат 60x84/8.  
Ум. друк. арк. 21,47. Тираж 50 прим. Зам. № 2020-17.

Адреса редакції, видавця та виготовлювача:  
Харківський національний університет внутрішніх справ  
просп. Льва Ландау, 27, Харків, 61080;  
тел. (057) 73-98-168, факс (057) 73-98-181;  
адреса електронної пошти: pb.hnuvs@ukr.net; сайт: <http://pb.univd.edu.ua>.

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 3087 від 22.01.2008.