



DELIKTOLOGY

Monograph
under the general editorship of
S. Petkov, I. Kopotun

VOLUME I

Kunovice, 2020

Recommended for publication:

by the Academic Council at Akademie HUSPOL

Reviewers:

Doc. PhDr. *Félix Černoč*, Csc.

Doctor of Law, professor *O. G. Kolb*

Deliktology: Monograph. Under the general editorship of S. Petkov, I. Kopotun. Kunovice: Akademie HUSPOL : 2020, V. 1. – 438 p.

Деліктологія: Монографія. Під загальною редакцією С. В. Петкова, І. М. Копотуна. Куновіце: Академія ГУСПОЛ : 2020, Т. 1. - 438 с.

ISBN 978-80-907587-1-1

V různých zemích je řada otázek souvisejících s právní odpovědností za pochybení řešena odlišně. Stejný akt mohou v různých zemích posuzovat různé orgány v odlišném procesním pořadí. I jurisdikce spadá do různých vládních složek: výkonná nebo soudní. Provádění dokumentů, postupů atd. Se také liší.

Tato kolektivní monografie je věnována studiu otázek souvisejících s právní odpovědností za spáchání trestných činů. Studie je určena širokému okruhu čtenářů, kteří se zajímají o delikventní vědu - delikty: soudci, právníci, státní zástupci, právníci, studenti a kadeti právnických fakult.

Monografie „Deliktologie“ byla vydána za pomoci nevládní organizace „Evropský institut postgraduálního vzdělávání“ (Kyjev, Ukrajina).

ISBN 978-80-907587-1-1

© Akademie HUSPOL, 2020
© I. Kopotun, S. Petkov, 2020

Authors:

S. Petkov	Doctor of Law, Professor	Section I
I. Kopotun	Doctor of Law, Professor, Honoured Lawyer of Ukraine	Section II
V. Glushkov	Doctor of Law, Professor, Honoured Lawyer of Ukraine	Section III
M. Sambor	Candidate of law science	Section IV
V. Petkov	Doctor of Law, Professor, Honoured Lawyer of Ukraine	Section V
K. Bieliakov	Doctor of Law, Professor, Honored Worker of Science and Technology of Ukraine, Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor	Section VI
O. Tykhomyrov		
L. Sharashenidze	First vice-rector of David Agmashinabeli University	Section VII
J. Delia	Doctor of Law, Associate Professor	Section VIII
L. Spytyska	Candidate of law, doctor of psychological sciences	Section IX
I. Ivanov	Candidate of Law, Candidate of Technical Sciences, Honored Worker of Transport of Ukraine	Section X
S. Komissarov	Candidate of law, Associate Professor, general of police of the third rank	Section XI
J. Zhuravel	Candidate of law, associate professor	Section XII

Колектив авторів:

С. В. ПЕТКОВ	доктор юридичних наук, професор	Розділ I
І. М. КОПОТУН	доктор юридичних наук, професор, Заслужений юрист України	Розділ II
В. О. ГЛУШКОВ	доктор юридичних наук, професор, Заслужений юрист України	Розділ III
М. А. САМБОР	кандидат юридичних наук	Розділ IV
В. П. ПЕТКОВ	доктор юридических наук, професор, Заслуженный юрист Украины	Розділ V
К. І. БЄЛЯКОВ	доктор юридичних наук, професор, Заслужений діяч науки і техніки України	Розділ VI
О. О. ТИХОМИРОВ	кандидат юридичних наук, доцент,	
Л. А. ШАРАШЕНІДЗЕ	Перший проректор Університету імені Давида Агмашинабелі	Розділ VII
Ю. В. ДЕЛІЯ	Доктор юридичних наук, доцент кафедри	Розділ VIII
Л. В. СПИЦЬКА	кандидат юридичних наук, доктор психологічних наук	Розділ IX
І. Є. ІВАНОВ	кандидат юридичних наук, кандидат технічних наук, заслужений працівник транспортів України	Розділ X
С. А. КОМІССАРОВ	кандидат юридичних наук, доцент, генерал поліції третього рангу	Розділ XI
Я. В. ЖУРАВЕЛЬ	кандидат юридичних наук, доцент	Розділ XII

Вступ

Делікт (від лат. delictum – правопорушення, провина, проступок) – протиправна поведінка, правопорушення, тобто незаконна дія, проступок або злочин, іншими словами вчинення дії, що суперечить закону і завдає шкоди суспільству, державі або особі. Таке правопорушення є підставою для притягнення правопорушника до юридичної відповідальності – відповідальності, передбаченої законом.

Деліктологія (теорія відповідальності, delictology) – наука про правопорушення (делікт), складова частина загальної теорії права (закарбовані в аксіомах практичні надбання). На відміну від кримінального права, адміністративного права та дисциплінарного права, які досліджують види правопорушень під власним кутом зору, деліктологія вивчає явище «правопорушення» в цілому. Дослідження правопорушення як соціально-правового явища та пов'язаних із ним правовідносин і є предметом деліктології.

У римському праві під деліктом (правопорушенням) малось на увазі заподіяння шкоди іншій особі, її сім'ї або майну, порушення правового припису або заборони. Наслідком учинення делікту була відповідальність, що наставляла за наявності таких умов: дієздатність правопорушника, вина, здійснення правопорушення.

Деліктні зобов'язання відомі ще як позадоговірні. Тобто, протиправні дії, які призводять до юридичних наслідків і які не пов'язані з порушенням договору (контракту). Особа, яка має право вчиняти дії, що мають юридичні наслідки (правочини) – дієздатна особа. Особа, яка несе відповідальність за свої протиправні дії (правопорушення) – деліктоздатна особа. Того, хто заподіює шкоду, називають делінквентом. Того, кому шкоду заподіяно, – потерпілим. Деліктоздатна особа – особа, яка може нести відповідальність за протиправну поведінку, яка виражається у скоєнні проступків, або злочинів.

Всебічне дослідження проблемних питань деліктології – основа створення ефективного і справедливого законодавства.

доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України
І. М. Копотун

доктор юридичних наук, професор
С. В. Петков

Úvod

Tort (od lat. Delictum - trestný čin, provinění, pochybení) - protiprávní jednání, trestný čin, protiprávní jednání, protiprávní jednání nebo trestný čin, tj. Spáchání činu, který je v rozporu se zákonem a poškozuje společnost, stát nebo osobu. Takový čin je základem pro to, aby pachatel byl způsoben právní odpovědností - zákonem stanovenou odpovědnost.

Deliktologie (teorie odpovědnosti, deliktologie) - věda o přestupku (deliktu), nedílná součást obecné teorie práva (fixovaná v axiómech dosažení praxe). Na rozdíl od trestního práva, správního práva a disciplinárního práva, které vyšetřují druhy trestných činů z vlastního pohledu, tortologie komplexně studuje fenomén „trestného činu“. Vyšetřování trestného činu jako socio-právního jevu a souvisejících právních vztahů je předmětem tortologie.

Podle římského práva se deliktem (přestupkem) rozumělo poškození jiné osoby, jeho rodiny nebo majetku, porušení právního řádu nebo zákazu. Důsledkem deliktu byla odpovědnost, která nastala, když byly splněny následující podmínky: způsobilost pachatele, vina, spáchání trestného činu.

Závazky z deliktu jsou také známé jako mimosmluvní. To znamená protiprávní jednání, které má právní důsledky, ale nesouvisí s porušením smlouvy (smlouvy). Osoba nesoucí (schopná vykonávat) k provádění úkonů, které mají právní důsledky (transakce), je způsobilá osoba. Osoba, která nese (je schopna nést) právní odpovědnost za své protiprávní činy (trestné činy), je mučitelná osoba. Ten, kdo škodí, se nazývá delikvent. Ten, komu byla škoda způsobena - obětí. Mučitelná osoba je osoba, která může být odpovědná za protiprávní jednání, které je vyjádřeno na základě pochybení nebo trestného činu.

Komplexní studie o otázkách deliktu je základem pro vytvoření účinné a spravedlivé legislativy.

Doktor práv, profesor,
Čtěný právník Ukrajiny
I. N. Kopotun

Doktor práv, profesor
S. V. Petkov

Introduction

Tort (from lat. Delictum - offense, guilt, misconduct) - unlawful behavior, offense, unlawful act, misconduct or crime, that is, the commission of an act that is contrary to law and harms society, the state or a person. Such an act is the basis for bringing the offender to legal liability - liability provided by law.

Delictology (theory of responsibility, delictology) - the science of the offense (tort), an integral part of the general theory of law (fixed in the axioms of the achievement of practice). In contrast to criminal law, administrative law and disciplinary law, which investigate types of offenses from their own point of view, tortology studies the phenomenon of “offense” comprehensively. Investigation of an offense as a socio-legal phenomenon and related legal relations is the subject of tortology.

In Roman law, a tort (offense) was understood to mean harm to another person, his family or property, violation of a legal order or prohibition. The consequence of the tort was the responsibility that occurred when the following conditions were present: the capacity of the offender, guilt, the commission of an offense.

Tort obligations are also known as non-contractual. That is, unlawful actions that lead to legal consequences but not related to violation of the contract (contract). A person carrying (capable of carrying) to perform actions having legal consequences (transactions) is a competent person. A person bearing (capable of bearing) legal responsibility for his unlawful actions (offenses) is a tortable person. One who does harm is called delinquent. The one to whom the harm was done - to the victims. A tortable person is one who can be held responsible for unlawful behavior, which is expressed in the commission of misconduct, or crime.

A comprehensive study of tort issues is the basis for creating effective and fair legislation.

Doctor of Law, Professor,
Honored Lawyer of Ukraine
I. N. Kopotun

Doktor práv, profesor
S. V. Petkov

Введение

Деликт (от лат. Delictum – правонарушение, вина, проступок) – противоправное поведение, правонарушение, незаконное действие, проступок или преступление, то есть совершение действия, которое противоречит закону и наносит вред обществу, государству или лицу. Такое деяние является основанием для привлечения правонарушителя к юридической ответственности – ответственности, предусмотренной законом.

Деликтология (теория ответственности, delictology) – наука о правонарушении (деликте), составная часть общей теории права (зафиксированные в аксиомах достижения практики). В отличие от уголовного права, административного права и дисциплинарного права, которые исследуют виды правонарушений под собственным углом зрения, деликтология изучает явление «правонарушение» комплексно. Исследование правонарушения, как социально-правового явления и связанных с ним правоотношений - предмет деликтологии.

В римском праве под деликтом (правонарушением) понималось причинение вреда другому лицу, его семье или имуществу, нарушение правового предписания или запрета. Следствием совершения деликта была ответственность, которая наступала при наличии следующих условий: дееспособность правонарушителя, вина, совершение правонарушения.

Деликтные обязательства известны еще как внедоговорные. То есть, противоправные действия, которые приводят к юридическим последствиям, но не связанные с нарушением договора (контракта). Лицо, несущее (способное нести) совершать действия, имеющие юридические последствия (сделки) – дееспособное лицо. Лицо, несущее (способное нести) юридическую ответственность за свои противоправные действия (правонарушения) – деликтоспособное лицо. Того, кто причиняет вред, называют делинквентом. Того, кому вред причинен – потерпевшим. Деликтоспособное лицо – тот кто может нести ответственность за противоправное поведение, которое выражается в совершении проступков, или преступлений.

Всестороннее исследование вопросов деликтологии - основа создания эффективного и справедливого законодательства.

доктор юридических наук,
профессор,
заслуженный юрист Украины
И. Н. Копотун

доктор юридических наук,
профессор
С. В. Петков

Розділ I Загальні положення деліктології: колізії пострадянського законодавства щодо юридичної відповідальності за вчинення правопорушень

ПЕТКОВ Сергій Валерійович
доктор юридичних наук, професор
директор Департаменту регіональних представництв Секретаріату
Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини

- 1.1. Делікт: питання поділу правопорушення на злочини і проступки
- 1.2. Розмежування злочину і проступку під час реформування національного законодавства
- 1.3. Законодавство про відповідальність у сфері публічної служби
- 1.4. Новела «кримінальні проступки» в українському законодавстві

General provisions of delictology: conflicts of the post-Soviet legislation on legal liability for committing offenses

*Doctor of Law, Professor S.V. Petkov
director of the Department of Regional Representations of the Secretariat of
the Verkhovna Rada of Ukraine Commissioner for Human Rights*

Общие положения деликтологии: коллизии постсоветского законодательства о юридической ответственности за совершение правонарушений

*Доктор юридических наук, профессор С. В. Петков
директор Департамента региональных представительств
Секретариата Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека*

Ключові слова: кваліфікація, критерії відмежування, правові норми, чинне законодавство, делікти, ступінь суспільної небезпеки.

Keywords: qualification, demarcation criteria, legal norms, current legislation, delictum, degree of public danger.

Ключевые слова: квалификация, критерии отграничения, правовые нормы, действующее законодательство, деликты, степень общественной опасности.

АНОТАЦІЯ

У розділі окреслено проблематику дефініції понять злочин і проступок, розглянуто правові проблеми їх юридичних складів; на підставі аналізу норм адміністративного та кримінального законодавства запропоновано критерії відмежування адміністративних правопорушень від однорідних кримінальних правопорушень; проаналізовано наукові позиції правознавців у досліджуваній сфері; теоретично обґрунтовано думку, що: адаптація законодавства України до законодавства ЄС, прагнення України стати демократичною, правовою державою вимагає певних змін правової системи в цілому і, відповідно, адміністративного і кримінального права як її складової; актуальність відмежування адміністративних проступків від злочинів пов'язана з дотриманням положень Конвенції про захист прав і основних свобод людини та практики Європейського суду з прав людини; адміністративний проступок відрізняється від злочину за сукупністю усіх фактичних ознак протиправного діяння: об'єктом, об'єктивною стороною, суб'єктом та суб'єктивною стороною; з'ясовано критерії розмежування понять злочин і проступок у європейських країнах; визначено основні проблемні питання чинного законодавства у частині, що стосується розмежування адміністративної та кримінальної відповідальності.

SUMMARY

The section describes the problems of the definition of the concepts of crime and misconduct, discusses the legal problems of their legal structures; on the basis of the analysis of norms of administrative and criminal legislation the criteria of delimitation of administrative offenses from homogeneous criminal offenses are proposed; scientific positions of jurists in the investigated field are analyzed; theoretically substantiated opinion that: adaptation of the legislation of Ukraine to the legislation of the EU, aspiration of Ukraine to become a democratic, rule of law requires certain changes of the legal system as a whole and, accordingly, administrative and criminal law as its component; the relevance of the delineation of administrative offenses related to crime is related to compliance with the provisions of the Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and the case law of the European Court of Human Rights; administrative misconduct differs from crime in the aggregate of all the actual attributes of the wrongdoing: the subject, the objective party, the subject and the subjective party; the criteria for delineating the concepts of crime and misconduct in European countries have been clarified; identified the main problematic issues of the current legislation in the part concerning the delimitation of administrative and criminal liability.

АННОТАЦИЯ

В разделе обозначено проблематику дефиниции понятий преступление и проступок, рассмотрены правовые проблемы их юридических составов; на основании анализа норм административного и уголовного законодательства предложены критерии отграничения административных правонарушений от однородных уголовных правонарушений; проанализированы научные позиции правоведов в исследуемой сфере; теоретически обосновано мнение, что: адаптация законодательства Украины к законодательству ЕС, стремление Украины стать

демократическим, правовым государством требует определенных изменений правовой системы в целом и, соответственно, административного и уголовного права как ее составляющей; актуальность отграничения административных проступков от преступлений связана с соблюдением положений Конвенции о защите прав и основных свобод человека и практики Европейского суда по правам человека; административный проступок отличается от преступления по совокупности всех фактических признаков противоправного деяния: объектом, объективной стороной, субъектом и субъективной стороной; выяснено критерии разграничения понятий преступление и проступок в европейских странах; определены основные проблемные вопросы действующего законодательства в части, касающейся разграничения административной и уголовной ответственности.

1.1. Делікт: питання поділу правопорушення на злочини і проступки

Юридична відповідальність, яка настає за порушення норм права, – це різновид соціальної відповідальності, яка настає за порушення різних соціальних норм (права, моралі, звичаїв, корпоративних норм). Для того, щоб розібратись з таким комплексним явищем як юридична відповідальність за вчинення злочинів і проступків, перш за все слід звернутись до теорії права, як квінтесенції знань про право – регулятор суспільно-економічних відносин. Загальновідомо, що основні постулати права були закладені в давні часи, чи не найбільший внесок в формування правових аксіом, презумпцій та принципів був зроблений римськими юристами.

У римському праві «правопорушення, що стосувалися сфери публічних інтересів, називалися також «сгімен» (злочин)¹, чим підкреслювалася суспільна небезпечність таких деліктів. Кримінологія – самостійна теоретико-прикладна суспільна наука про злочинність, ширше – про природу, сутність, закономірності виникнення, суспільного прояву та запобігання злочинності. Головним своїм завданням має наукову розробку питань запобігання та протидії злочинності, зменшення її негативного та руйнівного впливу. Кримінологія по своїй суті є складовою частиною деліктології, яка, в свою чергу, є складовою соціології (науки, яка досліджує соціальні явища).

У римському праві юристи виділяли особливу групу деліктів – квазіделікти. Це ненавмисне позадоговірне правопорушення, заподіяння кому-небудь шкоди без умислу (або навіть можливості заподіяння такої шкоди), в результаті недбалості або необережності, що характеризується при цьому

¹ Петков С.В. Римське право як основа для побудови сучасної ефективної публічно-правової моделі відносин між владою та громадянином: питання юридичної деліктології. *Форум права*. 2011. №1. С. 756–770.

відсутністю визначеності винної особи². Наприклад, коли виставлений на підвіконні горщик впав (або міг впасти) і спричинив шкоду особі або майну.

Загальноприйнятою парадигмою є науково обґрунтований і підтверджений практикою підхід про те, що публічні делікти – правопорушення, або як їх часто іменують делікти, за суспільною значущістю скоєного протиправного діяння поділяються на злочини та проступки. Цей горизонтальний поділ є головним щодо протиправних діянь в публічній галузі права. Найбільш вдале розмежування злочину і проступку було здійснено у Кримінальному кодексі Франції 1795 року. Зокрема, у ньому виділялись: а) злочини – діяння, за які передбачали тілесні покарання; б) проступки – діяння, за які передбачали покарання виправного характеру³.

У різних країнах комплекс питань, пов'язаних з юридичною відповідальністю за вчинення проступку, вирішується по-різному. Одне і те ж діяння може стати предметом розгляду в різних країнах різних органів у різному процесуальному порядку. Навіть юрисдикція буде підпадати під різні гілки влади: під виконавчу або судову. Оформлення документів, вчинення процедур тощо також різняться між собою. Так, у ряді штатів США та в різних країнах світу, відповідно до традицій та усталених норм поведінки, існують різні підходи до відповідальності за проступки. Тому механічне перенесення тих або інших елементів або новел чи цілих механізмів, алгоритмів тощо без комплексного дослідження та аналізу вітчизняного права та праворозуміння громадян на національний ґрунт є недоцільним, а інколи, у зв'язку з тим, що може призвести до негативних наслідків, навіть неприпустимим.



Поділ правопорушення (delictum) на злочин і проступок за ознакою суспільної небезпеки

² Петков С.В. Римське право як основа для побудови сучасної ефективної публічно-правової моделі відносин між владою та громадянином: питання юридичної деліктології. *Форум права*. 2011. №1. С. 756–770.

³ Кримінальний кодекс Франції 1795 року. [Електронний ресурс]. URL: pidruchniki.com.pravo.karniy_kodeks_f.

Поняття «делікт» офіційно у законодавстві України не застосовується, але в науково-правовій літературі і практиці вживається широко. В юридичній енциклопедії за редакцією академіка Ю.С. Шемчушенка зазначено, що правопорушення – це суспільно небезпечне або шкідливе діяння (дія або бездіяльність), яке порушує норму права⁴. Його характерною особливістю є протиправність дій або бездіяльність суб'єкта суспільних відносин. Мова йде про *порушення встановленого порядку*, невиконання покладених на фізичних і юридичних осіб обов'язків. Професор В.П. Пастухов зазначає, що правопорушення – це суспільно шкідливий, протиправний вчинок, здійснення якого передбачає юридичну відповідальність⁵. Суспільно корисні вчинки узгоджуються з нормами права, а суспільно-шкідливі, як правило, є порушенням правових норм.

Як влучно зазначає А.М. Колодій у своїй праці «Принципи права України», сферу публічного права слід розглядати як вертикальні відносини (управлінські), відносини субординації, влади – підпорядкування. Їх регулювання повинно здійснюватися за принципом імперативності, а права та обов'язки суб'єктів повинні бути прямо й вичерпно сформульовані в законі. Сферу приватного права науковець визначає як сукупність горизонтальних відносин, що передбачають рівне становище відносно самостійних суб'єктів. Вони регулюються за принципом диспозитивності, а суб'єкти самі, у межах закону, встановлюють свої права та обов'язки⁶.

Держава, реалізуючи роль регулятора суспільних відносин, завжди тяжіє до охоплення їх максимальної кількості навіть там, де реалізуються суто приватні інтереси. Проте, дотримання балансу «регульованості» і «невтручання» зі сторони держави є показником демократичної правової держави з ринковою економікою. Відтак, будь-які відносини у сфері господарювання «зарегульовані». А їх суспільна діяльність в господарській сфері, сфері отримання прибутку тощо належала державній монополії – приватних підприємств, установ, організацій не існувало як класу.

Певні кроки, щодо вдосконалення антиделіктного законодавства Парламент та Уряд здійснювали протягом усього періоду розбудови незалежної України. Зокрема, прийнято новий прогресивний Кримінальний кодекс (2001)⁷, Митний кодекс України (2002)⁸, та ряд інших нормативних актів. Навіть Кримінальний процесуальний кодекс України (2013)⁹, в цілому

⁴ Юридична енциклопедія /за ред. Ю.С. Шемшученка. К., 1998. Т. 4. 672 с.

⁵ Пастухов В.П. Основи правознавства: навчальний посібник. Київ: Алерта. 2005. 378 с.

⁶ Колодій А.М. Принципи права України: монографія. К.: Юрінком Інтер, 1998. 208 с

⁷ Кримінальний кодекс України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2001. № 25-26. Ст. 131.

⁸ Митний кодекс України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2002. № 38-39. Ст. 288.

⁹ Кримінальний процесуальний кодекс України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2013. № 9-13. № 13. Ст. 88.

можна вважати таким, що відповідає європейським стандартам. Але інерція радянського і навіть імперського періоду давала і продовжує даватись взнаки. Так, наприклад, за 10 років митні правила зазнали таких змін, що у 2012 році було прийнято новий Митний кодекс України¹⁰.

У контексті вивчення деліктів як суспільного явища, слід наголосити на тому, що «правовий вінігрет» у сфері юридичної відповідальності є неприпустимим. Більше того, він є загрозливим фактором для національної безпеки. В такій ситуації для національного законодавства України, так само як і інших країн, в яких діяло радянське право, є нагально-необхідним проведення комплексної реформи у сфері юридичної відповідальності за вчинення деліктів.

1.2. Розмежування злочину і проступку під час реформування національного законодавства

Поведінка людей у суспільстві може бути правомірною та неправомірною (протиправною). Протиправна поведінка виражається у здійсненні деліктів – правопорушень: проступків та злочинів. Саме у взаємодії між інститутами адміністративної і кримінальної відповідальності, які разом створюють, так би мовити, захисну оболонку для різних суспільних відносин, виявляється зв'язок між адміністративною і кримінальною галузями права. При цьому, адміністративна відповідальність раніше розглядалась як профілактичний засіб щодо багатьох видів злочинних діянь, за які передбачена кримінальна відповідальність. На думку В.Б. Авер'янова, дуже часто зовні однакові діяння залежно від ступеня їх суспільної небезпеки можуть бути підставами як адміністративної, так і кримінальної відповідальності¹¹.

Криміногенна ситуація, що склалася в Україні, не може не викликати занепокоєння. Україна – лідер по кількості злочинів у Європі. У 2017 році, за даними Державної служби статистики України, виявлено злочинів – 52 3911 (за даними Генеральної прокуратури України), засуджено 76 804 осіб (за даними Державної судової адміністрації України), притягнутих до адміністративної відповідальності – 28 853 000 (без урахування тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим, м. Севастополя та частини тимчасово окупованих територій у Донецькій та Луганській областях), на початок 2018 року в 148 установах виконання покарань та попереднього ув'язнення трималося 57 100 осіб. У той же час, велику небезпеку становить рівень латентності злочинів, тому що нині, у зв'язку з цілим рядом факторів, неможливо об'єктивно оцінити й спрогнозувати рівень злочинності в цей

¹⁰ Митний кодекс України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2012. № 44-48. Ст. 552.

¹¹ Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т. Т. 1. Загальна частина. /ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). К. : Юридична думка, 2004. 584 с.

момент. Така ситуація становить національну загрозу для української держави. Становище ускладнюється тим, що загальне зубожіння населення призводить до того, що повсюдно порушуються права людини у всіх сферах життя суспільства, а це, у свою чергу, веде до подальшого зниження рівня життя й неминучої криміналізації цілих верств населення. Правопорушення вчиняють як люди, доведені злиденністю до відчаю, так і особи, які мають достатньо високий рівень доходів і вважають себе вищими, аніж інші члени суспільства.

Одночасно правоохоронні органи: підрозділи Національної поліції України, прокуратури, Державного бюро розслідувань, знаходячись у стані реформування та реорганізації, не завжди спроможні протистояти зростанню рівня злочинності, а суди, враховуючи велику кількість кримінальних та адміністративних справ, достатньо часто вирішують їх формально. І все це, помножене на корупційну складову, призводить до загального колапсу правоохоронної діяльності в державі. Створення нових органів та підрозділів в системі правоохоронних органів призводить до подальшого розбалансування системи. Чи не найяскравішим прикладом якого стала трагедія в с. Княжичі, коли працівники різних підрозділів правоохоронних органів зійшлися у перестрілці один з одним. Водночас, поза увагою залишилось питання щодо вдосконалення діяльності правоохоронних органів, яке полягає у покращенні управління правоохоронною системою держави, зменшенні кількості управлінських ланок, вдосконаленні матеріально-технічного забезпечення правоохоронців, підвищенні рівня знань та правової культури фахівців, використанні сучасних інформаційних технологій у діяльності, тощо.

Такий стан підштовхує українських законотворців до реформування кримінального та кримінально-процесуального законодавства дій, які посилюють кримінальну репресію за вчинення протиправного діяння. Саме до таких кроків відносяться спроби внесення до Кримінального кодексу України (далі – КК України) нового терміну «кримінальні проступки», як такого, що звужує зміст та обсяг існуючих прав і свобод людини і громадянина, закріплених в Конституції України. Але як показує вітчизняний досвід і світова практика, збільшення кримінальної репресії призводить до зворотного ефекту. Бо, відповідно до принципу «економії кримінальної репресії», кримінальні санкції слід застосовувати лише у випадку крайньої необхідності, коли інші засоби правової регламентації чи захисту недостатні, малоефективні.

М.Й. Коржанський у праці «Нариси кримінального права» наголошував, що в Україні не виправдано широко застосовуються інструменти кримінальних репресій¹². З урахуванням сучасного стану законодавства та розмаху кримінальних репресій, назріла необхідність масштабної декриміналізації українського законодавства. Саме в розрізі цих двох парадигм слід розглядати

¹² Коржанський М.Й. Нариси кримінального права. Київ: ТОВ «Генеза», 1999. 208 с.

питання внесення змін в законодавство, особливо в ту його частину, яка стосується юридичної відповідальності. І суть відходу від радянської моделі полягає зовсім не в переносі (трансфері) норм з Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) до КК України, а навпаки, зменшенню карального та адміністративного впливу держави. Від карального до правозахисного! – ось це сутність людиноцентристського підходу в кримінальному праві. Від адміністративного тиску до публічно-сервісних функцій! – ось сутність людиноцентристського підходу в адміністративному праві. І при цьому теорія права є непорушним фундаментом для інноваційного розвитку права України, втіленого в законодавство.

У радянський період проступки, залежно від гілки влади, що приймала рішення про покарання у їх вчиненні, стали іменуватись «адміністративними правопорушеннями», що є помилковим з позиції теорії права. Нормативне розуміння адміністративного правопорушення (проступку) дає стаття 9 КУпАП¹³.

Отже, у теорії права делікт (правопорушення) за ступенем суспільної небезпеки поділяється на злочини та проступки. Наголосимо, що мова йде про вертикальний поділ правопорушень. Саме ступінь суспільної небезпеки є наріжним каменем їх поділу на злочини і проступки. Проступки характеризуються шкідливістю діяння. Тобто, це дії, які завдають шкоду суспільній моралі, довкіллю, здоров'ю. Так, наприклад, куріння дорослих у громадських місцях погано впливає на формування моральних якостей підлітків, шкодить довкіллю, негативно впливає на здоров'я оточуючих.

В європейських країнах континентального права злочин та проступок чітко розмежовуються. В країнах, де панує право прецеденту, також існує чітка градація між злочином і проступком. У своїй сучасній інтерпретації, яка присутня в законодавстві США (а до недавнього часу – Великобританії, Австралії, Ірландії та Канаді), фелонія означає злочин, більш важке, ніж проступок (місдемеанор). Зокрема, фелонією вважається державна зрада. Деякі правопорушення, наприклад, несплата податку, залежності від ступеня тяжкості, кваліфікуються або як фелонія, або як місдемеанор. В країнах з розвинутою демократією питання про покарання навіть за проступки розглядаються комісійно¹⁴.

Але в радянському праві *de facto* був встановлений трирівневий поділ правопорушень на «злочини», «адміністративні правопорушення» та «дисциплінарні проступки». Хоча нині вчені розуміють хибність такої радянська моделі, однак головні принципи, закладені в радянському праві, ще

¹³ Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8074-10-ВР. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122, 1123.

¹⁴ Основні положення загальної частини кримінального законодавства зарубіжних країн. [Електронний ресурс]. URL: http://www.naiu.kiev.ua/books/mnp_krum_pravo_zag.

збереглися і культивуються послідовниками тоталітарної командно-адміністративної держави.

Насправді, протиправні діяння, що вчиняються працівниками установ і відомств, відповідальність за вчинення яких обумовлена статтями Кодексу законів про працю України є лише одним із видів проступків. Тобто, «дисциплінарні проступки» – це проступки у сфері трудового або військового законодавства. І тут маємо справу з трудовими чи військовими проступками, за вчинення яких особа буде нести відповідне, але незначне покарання. А у разі вчинення військового – Розділ XIX «Злочини проти встановленого порядку несення військової служби (військові злочини)» КК України, або трудового злочину – стаття 172 «Грубе порушення законодавства про працю», стаття 271 «Порушення вимог законодавства про охорону праці» та ін. КК України, покарання буде застосоване за кримінальним законодавством.

У першу чергу необхідно розглянути таке суспільне явище як злочин. А.П. Закалюк в праці «Курс сучасної української кримінології: теорія і практика» наголошує, що злочинність – це феномен суспільного життя у виді неприйнятної та небезпечної для суспільства масової, відносно стійкої, різно обумовленої кримінальної активності частини членів цього суспільства. В історії кримінального права поняття злочину визначали по-різному. При цьому «злочин», як суспільно небезпечне діяння, є категорією достатньо динамічною. Навіть в одному і тому самому суспільстві протягом невеликого проміжку часу підходи до розуміння злочинного і незлочинного суттєво змінюються¹⁵.

Злочини характеризуються небезпечністю діяння. Тобто це дії, які становлять суспільну небезпеку і залежно від ступеня тяжкості поділяються на злочини невеликої тяжкості, середньої тяжкості, тяжкі та особливо тяжкі. У законодавстві України злочин (кримінальне правопорушення) – передбачене кримінальним законом суспільно-небезпечне винне діяння (дія чи бездіяльність), вчинене суб'єктом злочину (ч. 1 ст. 11 КК України). Діяння визначається як злочин за сукупністю чотирьох ознак: суспільна небезпечність, винність, протиправність, караність. При цьому, треба враховувати, що не є злочином дія або бездіяльність, яка хоча формально і містить ознаки будь-якого діяння, передбаченого кримінальним законом, але через малозначність не становить суспільної небезпеки, тобто не заподіяла і не могла заподіяти істотної шкоди фізичній чи юридичній особі, суспільству або державі (ч. 2 ст. 11 КК України)¹⁶. Терміни «кримінальне правопорушення» і «злочин» є синонімами.

Відповідно до ст. 12. «Класифікація злочинів» Кримінального кодексу України, «залежно від ступеня тяжкості злочини діляться на злочини невеликої

¹⁵ Закалюк А.П. Курс сучасної української кримінології: теорія та практика. Київ: Ін Юре, 2007. 424 с.

¹⁶ Кримінальний кодекс України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2001. № 25-26. Ст. 131.

тяжкості, середньої тяжкості, тяжкі й особливо тяжкі». Під класифікацією злочинів розуміють розподіл їх на окремі види за певними критеріями. Злочини поділяють: а) за формою вини на умисні та необережні; б) за ступенем завершеності злочинної діяльності – на закінчені та незакінчені (ст. 13 КК України); в) за їх тяжкістю – на злочини невеликої тяжкості, середньої тяжкості, тяжкі та особливо тяжкі (ст. 12 КК України)¹⁷.

<p>Ч. 5. Ст. 12 КК України</p> <p>Особливо тяжким злочином є злочин, за який передбачене основне покарання у виді штрафу в розмірі понад двадцять п'ять тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, позбавлення волі на строк понад десять років або довічного позбавлення волі.</p>
<p>Ч. 4. Ст. 12 КК України</p> <p>Тяжким злочином є злочин, за який передбачене основне покарання у виді штрафу в розмірі не більше двадцяти п'яти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або позбавлення волі на строк не більше десяти років.</p>
<p>Ч. 3. Ст. 12 КК України</p> <p>Злочином середньої тяжкості є злочин, за який передбачене основне покарання у виді штрафу в розмірі не більше десяти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або позбавлення волі на строк не більше п'яти років.</p>
<p>Ч. 2. Ст. 12 КК України</p> <p>Злочином невеликої тяжкості є злочин, за який передбачене основне покарання у виді позбавлення волі на строк не більше двох років, або інше, більш м'яке покарання за винятком основного покарання у виді штрафу в розмірі понад три тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.</p>

Класифікація злочинів за ст. 12 Кримінального кодексу України

Класифікація злочинів за ст. 12 Кримінального кодексу України, так само як і категорія проступку, суспільством сприймається по-різному. В демократичному суспільстві – це незначне протиправне шкідливе діяння, відповідальність за яке є публічною, головним чином у вигляді штрафу, або громадських робіт. У той час як в тоталітарних суспільствах викривляється саме розуміння відповідальності за вчинення проступку, як відповідальність перед адміністративними органами, за порушення встановлених правил управління, тощо. Зокрема, українське суспільство пережило таке викривлення матерії права в 30-х рр. ХХ ст., коли за незначні проступки громадян, навіть неповнолітніх, могли жорстоко покарати і навіть розстріляти, відповідно до Постанови ЦВК і РНК СРСР «Про охорону майна державних підприємств, колгоспів і кооперації та зміцнення суспільної (соціалістичної) власності» від 7 серпня 1932 року.

Відповідно до законодавства України (ст. 9 КУпАП), проступком (адміністративним правопорушенням) вважається протиправна, винна (умисна

¹⁷ Кримінальний кодекс України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2001. № 25-26. Ст. 131.

**Розділ I Загальні положення деліктології: колізії пострадянського законодавства
щодо юридичної відповідальності за вчинення правопорушень**

або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачена адміністративна відповідальність, якщо це правопорушення за своїм характером не тягне, відповідно до чинного законодавства, кримінальної відповідальності¹⁸.

	Контрабанда
	Злочини у сфері господарської діяльності
	Злочини проти громадського порядку та моральності
	Злочини проти довкілля
	Злочини проти трудових прав
	Злочини проти виборчих прав
	Злочини проти довкілля
	Злочини проти безпеки руху та експлуатації транспорту
	Військові злочини (злочини проти встановленого порядку несення військової служби)
	Злочини проти здоров'я населення
	Злочини у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг
Суспільна небезпека	
Митні проступки	
Податкові проступки	
Проступки проти публічного порядку	
Лісові проступки	
Трудові проступки	
Виборчі проступки	
Водні проступки	
Дорожні проступки	
Військові проступки	
Медичні проступки	
Службові проступки	

Вертикальний поділ правопорушень

¹⁸ Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8074-10-ВР. Відомості Верховної Ради Української РСР. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122, 1123.

Відповідно до ст. 9 КУпАП, адміністративна відповідальність за правопорушення, передбачені КУпАП, настає, якщо ці порушення за своїм характером не тягнуть за собою, відповідно до закону, кримінальної відповідальності. Як бачимо, все залежить від ступеню суспільної небезпеки. Наголосимо, злочин – діяння (правопорушення), яке характеризується небезпекою для суспільства, проступок – діяння (правопорушення), яке характеризується шкідливістю для суспільства. Проступок, так само як злочин, визначається сукупністю чотирьох ознак: суспільна небезпечність, винність, протиправність, караність. Адміністративне правопорушення, як категорія, ні в якому разі не може дорівнюватись проступку.

Головною помилкою вітчизняної науки було те, що цей наріжний поділ деліктів (правопорушень) за ступенем суспільної небезпеки було поставлено в один ряд з іншими класифікаціями, що і призвело до певної плутанини. Тому актуальною є необхідність чіткого розмежування злочинів і проступків, недопущення змішання цих понять в одному нормативному акті, який регламентує покарання за ці різні, діаметрально протилежні діяння.

Повернемось до видів правопорушень – класифікаційних груп правопорушень за різними ознаками. Вертикальний поділ правопорушень визначають певні риси (особливості) правопорушень. За такою градацією доцільно поділяти правопорушення за сферою суспільно-економічного життя, в якій вчинено правопорушення. Так, делікти, як злочини, так і проступки, можуть поділятися на економічні, військові, дорожньо-транспортні, податкові, митні тощо. Саме це є другий критерій поділу правопорушень.

Так, правопорушення (делікти) за певними ознаками можна об'єднати (поділити) на певні групи: за об'єктами посягань, за суб'єктами, за розповсюдженням, за ознаками об'єктивної і суб'єктивної сторони, а також за процедурами їх розгляду. Окрім основного поділу за ступенем суспільної небезпеки на злочини і проступки, правопорушення класифікуються за: матеріальною складовою – завдають значну матеріальну шкоду або незначну; за колом осіб – вчинені одноособово чи групою осіб, тощо. Всі ці елементи і стають класифікуючими ознаками.

Сьогодні доцільно здійснити поетапну кодифікацію норм адміністративного законодавства за окремими сферами та інститутами адміністративно-правового регулювання. Цей кодифікаційний процес умовно можна поділити на певні етапи. Звісно, неможливо говорити про чітке їх розмежування, але наголосимо, що відповідні процеси розпочались ще до старту адміністративної реформи у 1998 році¹⁹. У законодавстві необхідно провести трансфер норм КУпАП до базових кодексів: Кодекс про землю,

¹⁹ Гетьман С.А. Кодифікація законодавства України: загальна характеристика, особливості, види: монографія. Х.: Право, 2012, 192 с.

Кодекс про надра тощо, як це було зроблено під час підготовки Митного законодавства.

Варто зазначити, що упорядкування адміністративного права може здійснюватися шляхом видання кодифікованих актів за окремими сферами та інститутами адміністративно-правового регулювання: деякі частини статей та окремі статті кодексу, разом з іншими законами та підзаконними актами, можуть стати повноцінними кодексами: Медичний кодекс України, Соціальний, Інформаційний, Дорожньо-транспортний кодекси тощо; створення безпосередньо Адміністративного кодексу України, як кодексу матеріального права, в якому міститимуться норми, які регулюють діяльність органів державної влади й органів державної влади за вчинення посадових (службових) проступків.

Здійснення кроків щодо приведення законодавства України до світових стандартів має відбуватись комплексно та скоординовано і не створювати додаткових колізій в правовій системі країни. Відкритість цього процесу має забезпечуватись широким обговоренням з громадськістю, науковою спільнотою та популяризацією законотворчих дій влади серед населення.

Запропонований підхід має утворити теоретичну основу для створення системи нормативно-правових актів у сфері відповідальності за проступки. Відповідно до ієрархії нормативно-правових актів, побудова цієї системи має йти від базового Закону, що охоплюватиме основні принципи, поняття та стадії проваджень у справах про публічні проступки. В подальшому вимагатимуть технічного доопрацювання закони та підзаконні акти, що прийняті на виконання положень базового Закону відповідно до вимог нормопроектувальної техніки та міжнародних стандартів.

1.3 Законодавство про відповідальність у сфері публічної служби

Питання адміністративних деліктів регулюються значною кількістю нормативно-правових актів. Однак базові положення законодавства, що передбачають відповідальність за адміністративні делікти, вчинені посадовими особами, закладені в ст. 14 КУПАП «Відповідальність посадових осіб»: «Посадові особи підлягають адміністративній відповідальності за адміністративні правопорушення, пов'язані з недодержанням установлених правил у сфері охорони порядку управління, державного і громадського порядку, природи, здоров'я населення та інших правил, забезпечення виконання яких входить до їх службових обов'язків»²⁰.

²⁰ Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8074-10-ВР. Відомості Верховної Ради Української РСР. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122, 1123.

У цій нормі передано основний перелік функцій посадових осіб. Аналіз цієї статті дає підстави для висновку, що поняття посадової особи в КУпАП безпосередньо пов'язано з виконанням такою особою службових обов'язків, незалежно від того, де вона займає посаду: у структурі державного органу, установи чи іншої організації.

До переліку законодавчих актів, що становлять основу антикорупційного законодавства, належать такі закони України: «Про запобігання корупції», «Про державну службу», «Про основи національної безпеки України» та інші.

Крім вищезазначених законів, питання окремих видів державної служби регулюються іншими законами: митної служби – Митний кодекс України; дипломатичної служби – Законом України «Про дипломатичну службу»; служби в органах міліції – Законом України «Про Національну поліцію»; служби в органах служби безпеки – Законом України «Про Службу безпеки України»; військової служби – Законом України «Про військовий обов'язок і військову службу»; державної виконавчої служби – Законом України «Про державну виконавчу службу». Взаємопов'язані між собою відповідні нормативно-правові акти утворюють антикорупційне законодавство України, яке наразі постійно систематизується у науково-практичних збірниках Антикорупційних законів, корупційного законодавства тощо.

Системоутворюючим нормативним документом у сфері адміністративної відповідальності традиційно вважають Кодекс України про адміністративні правопорушення. Проте, як вже зазначалось, положення ст. 14 КУпАП не відповідає вимогам сьогодення, оскільки не може задовольнити сучасну правову практику з таких принципових позицій: необхідність внесення в КУпАП статті, що, не вказуючи безпосереднього поняття посадової особи, їх видів та ознак, меж та особливостей притягнення до адміністративної відповідальності посадових осіб, фактично перелічує розділи кодексу, де містяться статті, що передбачають відповідальність цієї категорії громадян України, вважається мінімальною потребою. Зважаючи на очевидну пов'язаність КК України і КУпАП, деякі адміністративні правопорушення відрізняються від злочинів лише за суспільною небезпечністю. О.М. Круглов пропонує закріпити в КУпАП не лише коло загальних об'єктів, на які посягають посадові особи, а й саме визначення терміну «посадова особа», аналогічне до визначення, яке міститься в КК України, лише з поправкою на ту частину суспільних відносин, що врегульовується нормами адміністративного права²¹.

Ознаками адміністративного проступку є протиправність (означає, що дію чи бездіяльність прямо заборонено адміністративно-правовими нормами).

²¹ Круглов О.М. Юридичне співвідношення термінів «посадова особа» і «службова особа» в Україні. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2011. № 4. С. 201–206.

Ознака протиправності вказує також на неприпустимість аналогії закону, що сприяє зміцненню законності, включає можливість притягнення до адміністративної відповідальності за діяння, не передбачені законодавством про адміністративні правопорушення; винуватість (вона передбачає наявність в особи відповідного ставлення до протиправного вчинку та його наслідків); караність (вона означає, що адміністративним проступком визнається лише таке протиправне, винне діяння, за яке законодавством передбачено застосування адміністративних стягнень); суспільна небезпечність або суспільна шкідливість.

Будь-яка діяльність або бездіяльність посадових осіб органів державної влади, якщо на території або у сфері, за яку вони несуть відповідальність, відбувається правопорушення, може бути визначена як протиправна. У такому разі діє презумпція винуватості. Якщо у разі притягнення громадянина до відповідальності необхідно доводити його винуватість, то тут, навпаки, посадова особа повинна доводити свою невинність.

Якщо на території або у сфері, за яку посадова особа органу державної влади, громадянин, громадська організація або інша посадова особа вбачає наявність складу правопорушення, в тому разі за заявою зацікавлених осіб повинна бути порушена адміністративна справа. Наприклад, ст. 166-5 щодо дискримінації підприємців органами влади і управління, у разі, якщо будуть виявлені під час розгляду інші протиправні дії посадовця, може стати основою для порушення проти них кримінальної справи.

Невідворотна євроінтеграція України зумовлює рішучі дії всередині держави на приведення чинного законодавства відповідно до міжнародних стандартів, захисту прав і свобод людини і громадянина у відносинах із державою. Підвищення відповідальності органів публічної влади за ефективність та сумлінність надання адміністративних послуг є вимогою сучасного українського суспільства, умовою збереження державності та однією з основоположних засад адміністративно-правової реформи, започаткованої відповідною Концепцією ще у 1998 році.

1.4. Новела «кримінальні проступки» в українському законодавстві

У європейських країнах відповідальність за проступки є позасудовою! Накладення штрафів – один з елементів адміністративної діяльності органу державної влади, який здійснює регулювання суспільно-економічних відносин у відповідній сфері! Саме штрафні санкції носять правовиховну роль.

Розглянемо основні постулати «теорії кримінальних проступків». Вони містяться у ряді публікацій вчених-кримінологів, які відстоюють можливість існування поділу злочину на злочин і кримінальний проступок. На думку

Г.В. Федотової, висловлену в монографії «Кримінальний проступок: правова природа, сутність та шляхи упровадження», кримінальні проступки зародились ще в часи Русі, так «завдяки наявності «виру» – грошового штрафу за «образи», незалежно від ступеня суспільної небезпеки діяння, по суті, можна говорити про зародження інституту кримінального проступку в праві Київської Русі». У той же час, автор констатує, що «вира» – грошовий штраф, який сплачувався вбивцею на користь князя, якщо йому вдавалось уникнути кровної помсти». Отже, de-fakto про «кримінальні проступки» в добу становлення державності на теренах Східної Європи не доводиться. У подальшому, на думку автора, ані в часи Речі Посполитої, ані в часи Гетьманщини «диференціації за ступенем тяжкості або виділення проступків чи окремих нетяжких кримінально карних діянь не було». Далі, аналізуючи законодавство Російської імперії, автор зазначає, що в законодавстві існував поділ на злочини та проступки. При цьому, правова природа діяння досліджується з позиції або органу, який накладає стягнення, або відповідно до виду покарання, тощо. А в подальшому, на основі аналізу адміністративних правопорушень, робиться висновок про те, що вони є кримінальними проступками і їх потрібно перенести до Кримінального кодексу України²².

Критикуючи класичний підхід за яким правопорушення (delictum) за ознакою суспільної небезпеки поділяється на проступок і злочин, авторка приходить до висновку, що кримінальне правопорушення може кваліфікуватись як кримінальний проступок і злочин. Головною ознакою розмежування, на думку автора, має бути сума штрафу, яку сплачує винний. Свої думки дослідниця аргументує екскурсами в історію, зокрема аналізуючи Руську правду та інші джерела права. Водночас слід зазначити що в жодне з джерел не містить такого нелогічного терміну, як «кримінальний проступок». А використання окремих об'єктивних або суб'єктивних ознак того або іншого протиправного діяння для обґрунтування бсурдного терміну «кримінальний проступок», є ненауковим²³. І таку ситуацію з помилковою інтерпретацією тих або інших документів і історичних фактів бачимо в працях багатьох вчених-юристів. Це є зрозумілим, бо дослідників-істориків, які вивчають спеціальні історичні методи і дисципліни, готують у вищих навчальних закладах так само, як і юристів протягом тривалого часу. Відповідно, кожен має займатись саме своєю справою. А на рівні держави виконуватись спеціальні міждисциплінарні дослідження.

Отже, новела «кримінальний проступок» у національному законодавстві не має історико-правового підґрунтя. Вперше цей термін з'явився у Рішенні

²² Федотова Г.В. Кримінальний проступок: правова природа, сутність та шляхи упровадження: монографія. Вінниця: ТОВ «Нілан-ЛТД», 2016. 312 с.

²³ Федотова Г.В. Кримінальний проступок: правова природа, сутність та шляхи упровадження: монографія. Вінниця: ТОВ «Нілан-ЛТД», 2016. 312 с.

Ради національної безпеки і оборони України від 15 лютого 2008 року «Про хід реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів»; Указі Президента України. Концепція від 08.04.2008 № 311/2008 заклала концептуальний підхід до явища, яке отримало назву «кримінальні (підсудні) проступки». Його фундатори виходили з наступних положень, зазначаючи, що це: 1) окремі діяння, що за чинним Кримінальним кодексом України відносяться до злочинів невеликої тяжкості, які, відповідно до політики гуманізації кримінального законодавства, визначатимуться законодавцем такими, що не мають значного ступеня суспільної небезпеки; 2) передбачені чинним Кодексом України про адміністративні правопорушення діяння, які мають судову юрисдикцію і не є управлінськими (адміністративними) за своєю суттю (дрібне хуліганство, дрібне викрадення чужого майна тощо).

Фактично мова йшла про виправлення старої радянської системи, за якою, як бачимо, правопорушення були помилково поділені на дві великі групи: 1) злочини (і сюди віднесені ті дії, які в інших країнах не караються настільки жорстоко, як в країнах пострадянського простору); 2) адміністративні правопорушення, які по своїй суті не є управлінськими (адміністративними), а є проступками, що вчиняються в різних сферах суспільно-економічного життя, і також не розглядаються в судовому порядку.

Автори «вчення про кримінальні проступки» вважають, що їх запровадження в законодавство стане умовою гуманізації відповідальності за злочини, а також декриміналізації законодавства в цілому. Незрозуміло, яким чином криміналізація такого суспільно-шкідливого явища як «проступок» може стати основою декриміналізації?

Більше того, з теоретичної точки зору незрозуміло, як злочин (кримінальне правопорушення) може поділитись, відповідно до стягнень за його вчинення, на «злочин» і «кримінальний проступок». Тобто, навіть на рівні теоретичного осмислення протиправного суспільно небезпечного діяння, бачимо нелогічність і протиріччя. Незважаючи на зазначені неузгодженості, такі ноу-хау активно проштовхуються до законодавства України, Російської Федерації та Казахстану. За даними Г.В. Федотової, лише до Верховної ради України у період з 2012 по 2015 роки було подано 7 законопроектів:

- «Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо введення інституту кримінальних проступків» від 28 лютого 2012 року № 10126;
- «Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо гуманізації кримінальної відповідальності» від 5 березня 2012 року № 10126-1;
- «Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо введення інституту кримінальних проступків» від 3 березня 2012 року № 10146;
- «Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо введення інституту кримінальних проступків» від 8 січня 2013 року № 1202;

– «Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо запровадження інституту кримінальних проступків» від 17 жовтня 2013 року № 3438;

– «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реалізації положень Кримінального процесуального кодексу України» від 16 квітня 2014 року № 4712;

– «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реалізації положень Кримінального процесуального кодексу України» від 19 травня 2015 року № 2897,

які були відхилені.

Тоді фундаторами змін до теорії права, через введення нових «інноваційних» норм до Кримінального кодексу України, було подано до Верховної ради проєкт Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення досудового розслідування окремих категорій кримінальних правопорушень» від 16.11.2017 № 7279-1, в якому, з метою ймовірного покращення діяльності слідчих підрозділів Національної поліції, пропонується введення до законодавства про відповідальність того ж самого «інституту кримінальних проступків».

Зважаючи на те, що «кримінальний проступок» не має навіть логічного визначення, в теорії «кримінальних проступків» відсутні відповіді: Яким чином буде досягнуто гуманізації під час криміналізації діянь, за які накладалась адміністративна відповідальність? Яким чином кримінальне правопорушення (злочин) поділяється на кримінальний злочин і кримінальний проступок? Чи доречно здійснювати поділ за протиправне діяння за ознакою розміру штрафу? Відсутня відповідь і на питання: Яка економія в часі і коштах буде досягнута, якщо за адміністративні правопорушення буде проводитись слідство за спрощеною системою у вигляді дізнання? Чи будуть істотно розвантажені суди у разі надходження не справ про адміністративні правопорушення, а про «кримінальні проступки»?

Особливу увагу слід приділити пропозиції авторів щодо кримінальної відповідальності водіїв транспортних засобів за керування в нетверезому стані. У Пояснювальній записці зазначено: «Враховуючи, що в Україні смертність внаслідок дорожньо-транспортних пригод – одна із найбільших у Європі та постійно зростає, пропонується посилити відповідальність за керування транспортними засобами у стані алкогольного сп'яніння шляхом переведення її в кримінальну площину».

Цілком підтримуючи занепокоєння щодо зростання смертності на дорогах, необхідно зазначити, що зменшення смертності та травматизму можливо досягнути лише комплексними заходами, серед яких правове виховання водіїв, невідворотність настання юридичної відповідальності навіть за незначні проступки, пильність всіх учасників дорожнього руху. І, звісно,

кримінальна відповідальність за керування транспортними засобами у нетверезому стані, як окремий склад кримінального правопорушення (злочину).

Але криміналізація протиправного, суспільно-небезпечного діяння, не може слугувати підставою (прикриттям) для загальної криміналізації суспільно-шкідливих незначних протиправних діянь – проступків.

У цьому контексті вбачається, що вдосконалення діяльності слідчо-розшукових підрозділів у вигляді відродження дізнання та покращення менеджменту – основа ефективної діяльності Національної поліції. У той же час, накладення стягнень за вчинення проступків у будь-яких сферах суспільного життя має відбуватись у позасудовому порядку. Саме це дозволить «розвантажити» українські суди та слідчі органи.

Автори законопроектів наголошують, що «аналогічний підхід обрано й законодавцями інших держав, у яких є поділ на злочини і кримінальні проступки (Кримінальний кодекс Федеративної Республіки Німеччини 1998 року, Кримінальний кодекс Естонії 2003 року, Кримінальний кодекс Латвії 1998 року, Кримінальний кодекс Швейцарії, Кримінальний кодекс Угорщини, Туреччини та інші)».

Але слід наголосити на тому, що сучасна правова система України та система законодавства України значно відрізняється від системи законодавства країн Прибалтики, країн традиційного права, тощо. В тому числі, кодекси про покарання в інших країнах містять діаметрально протилежні концептуальні підходи до формування законодавства. Зокрема в ряді країн відсутній Кодекс України про адміністративні правопорушення, в якому «зібрані» склади «адміністративних правопорушень (проступків)» у різних суспільно-економічних сферах.

Також, під час перекладу документів, зазвичай, відбуваються значні зміни термінів з метою прилаштування до вітчизняного розуміння. А це призводить до істотного викривлення суті понять та дефініцій.

Також, слід наголосити на тому, що діяльність органів державної влади в країнах ЄС, у тому числі правоохоронних, побудована таким чином, що рівень захисту прав і свобод людини та громадянина є еталоном для всіх інших країн. У той час, як Україна є європейським лідером по корумпованості посадових осіб органів державної влади і особливо правоохоронних органів. Тому досвід України у запровадженні до законодавства «кримінальних проступків» є таким, що є більш подібним до досвіду Казахстану та Російської Федерації.

У Російській Федерації запровадження «інституту кримінального проступку» ще в планах. Таким чином, зважаючи на те, що гуманізація законодавства в цій країні під великими сумнівами, складно визначитись, чи потрібно Україні наслідувати її приклад.

У той же час, своїх сусідів випередив Казахстан. До Кримінального кодексу Республіки Казахстан, чинного з 1 січня 2015 року, введено поняття «кримінальне правопорушення», яке, залежно від ступеня суспільної небезпеки і караності, поділяється на злочини та кримінальні проступки (ст. 10 КК). Суддя Східноказахстанського обласного суду Г.А. Аліпанова зазначає: «Справи приватного обвинувачення знаходяться у кримінальному провадженні. Звісно ж, необхідно розглянути питання про повернення окремих справ приватного обвинувачення до адміністративних правопорушень. Адже, дійсно, навряд чи виправдано вирішувати давні конфлікти між сусідами за нібито завдану образу, нанесення подружжям один одному легкої шкоди здоров'ю і т.д., в кримінальному судочинстві. Ступінь суспільної небезпеки таких правопорушень непорівняна з наслідками залучення їх в кримінальне правосуддя. Аналізуючи практику, вважаємо за необхідне обговорення питання про декриміналізацію ст. 108 (навмисне заподіяння легкої шкоди здоров'ю), ст. 109 (побої) КК України і виведення їх з числа кримінально-караних діянь з перекладом в число адміністративних правопорушень, що, на нашу думку, буде більш доцільним, сприяти їх більш оперативному вирішенню»²⁴. Говорити в такому разі про гуманізацію та захист прав громадян не доводиться.

А тепер повернемося до практики. Як вже наголошувалось, в Республіці Казахстан до законодавства вже запроваджені «кримінальні проступки». Думку Міністра внутрішніх справ Республіки Казахстан Касимова Калмуханбета Нурмуханбетовича: «Как показывает следственная практика, институты ускоренного дознания и предварительного следствия (ст. 190 УПК РК), протокольного производства по уголовным проступкам (гл. 55 УПК РК) не дали ожидаемого эффекта. При 3-5 кратной возросшей нагрузке на следователей и дознавателей, сроки досудебного расследования в сравнении со старым УПК увеличились в полтора раза. Большинство дел об уголовных проступках прекращаются, поскольку производство по ним усложнено. Каждое пятое уголовное дело возвращается прокурором на дополнительное расследование»²⁵. Отже, чи є необхідність запроваджувати «інститут кримінальних проступків», щоб потім виправляти наслідки необдуманого рішення? – питання риторичне.

²⁴ Аліпанова Г.А. Особенности производства по делам об уголовных проступках и гуманизация уголовного закона. URL: <https://www.zakon.kz/4850276-osobennosti-proizvodstva-po-delam-ob.html>.

²⁵ Уголовное законодательство без уловок. Выступление министра внутренних дел РК на Парламентских слушаниях 18 ноября 2016 года «Дальнейшая модернизация уголовного, уголовно-процессуального и уголовно-исполнительного законодательства РК. *Казахстанская правда*. 2016. 19 ноября. № 223 (28349); Уголовное досудебное производство в РК: тренд институциональных преобразований. URL: <https://www.zakon.kz/4863385-ugolovnoe-dosudebnoe-proizvodstvo-v-rk.html>.

Більше того, слід зазначити, що у Висновку Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України на проєкт Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення досудового розслідування окремих категорій кримінальних правопорушень» надало негативний висновок, в якому проаналізовано ряд істотних недоліків, запропонованих змін: теоретична необґрунтованість введення до КК України та відсутність логічного визначення поняття «кримінальний проступок»; використання розробникам норм КК України, які вже зазнали змін; некоректність сформульованих норм; запропоновані зміни створюють підґрунтя для можливих службових зловживань, тощо.

Але головний недолік криється в самій новелі «кримінальний проступок». Розробники пропонують «закріплення в статті 11 Кримінального кодексу України визначення злочину трансформувати у визначення «кримінального правопорушення» (єдиного як для злочинів, так і для проступків) – «суспільно небезпечне винне діяння (дія або бездіяльність), вчинене суб'єктом кримінального правопорушення». Таким чином, на думку розробників, особа, яка вчинила незначне шкідливе діяння – проступок, стає суб'єктом кримінального правопорушення, що звужує зміст та обсяг існуючих прав і свобод людини і громадянина, закріплених в Конституції України.

Проведений аналіз дозволяє зробити висновок про те, що криміналізація проступків як явища – наступ на демократичні права і свободи громадян! Такі дії є прямим порушенням норм Конституції України. Фактично, громадянське суспільство має справу з черговою спробою в новітній історії України повернутись до тоталітарних законів 30-х рр., коли за незначні проступки, громадян, навіть неповнолітніх, могли жорстоко покарати і навіть розстріляти, – так званий сталінський «закон про 5-ть колосків»²⁶.

Навіть самі народні депутати з Комітету Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності – автори законопроєкту наголошують: «альтернативним законопроєктом пропонується віднести до кримінальних проступків велику кількість наразі адміністративних правопорушень, що не зовсім відповідає задекларованій меті, а саме реалізації державної політики із гуманізації кримінальної відповідальності».

Отже, зміни, внесені до Кримінального кодексу України відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення досудового розслідування окремих категорій кримінальних правопорушень» (реєстр. № 7279 від 10.11.2017), мають бути скасовані як такі, що криміналізують таке явище як «проступок». А до КПК України мають бути внесені зміни, за якими термін «кримінальний проступок» буде

²⁶ Про охорону майна державних підприємств, колгоспів і кооперації та зміцнення суспільної (соціалістичної) власності: Постанова ЦВК і РНК СРСР від 7 серпня 1932 року. [Електронний ресурс]. URL: <http://www.jnsn.com.ua>.

замінено на чинний термін «злочин невеликої тяжкості» (КК України), що, у свою чергу, після вдосконалення системи Національної поліції України, істотно розвантажить слідчі органи та суди України.

References:

1. Petkov S.V. *Rims'ke pravo jak osnova pobudovi suchasnoї ta efektivnoї publichno-pravovoi modeli vzajemvidnosin derzhavi i gromadjanina: pravovi pitannja dlja deliktologii*. Zakon pro sud. 2011, № 1, S. 756-770.
2. *Kriminal'nij kodeks Francii 1795 roku*. URL: pidruchniki.grudka.pravo.karniy_kodeks_f.
3. *Juridichna enciklopedija* /Pod red. J.S. Shemshuchenko. K., 1998, T. 4, 672 s.
4. Pastuhov V.P. *Osnovi prava: navch.posibnik*. Kiiv: Alerta. 2005, 378 s.
5. Kolodij A.M. *Principi prava Ukraїni: monografija*. K.: Jurinkom Inter, 1998, 208 s.
6. *Kriminal'nij kodeks Ukraїni*. Vidomosti Verhovnoi Radi Ukraїni (VVR). 2001, № 25-26, stor. 131.
7. *Mitnij kodeks Ukraїni*. Vidomosti Verhovnoi Radi Ukraїni (VVR). 2002, № 38-39, vul. 288.
8. *Kriminal'no-procesual'nij kodeks Ukraїni*. Verhovna Rada Ukraїni (VSU). 2013, № 9-13, stor. 88.
9. *Mitnij kodeks Ukraїni*. Vidomosti Verhovnoi Radi Ukraїni (VVR). 2012, № 44-48, stor. 552.
10. *Administrativne pravo Ukraїni. Akademichnij kurs: navchal'nij posibnik: v 2 t.T. 1. Zagal'na chastina*. / red. Pravlinnja: V.B. Aver'janov (golova). K. Juridichna dumka, 2004, 584 s.
11. Korzhens'kij M.J. *Narisi kriminal'nogo prava*. Kiiv: TOV "Genesis", 1999, 208 s.
12. *Kodeks Ukraїni Pro administrativni pravoporushennja vid 07.12.1984 № 8074-10-VR*. Bjuletен' Verhovnoi Radi Ukraїns'koї RSR. 1984, № 51, vul. 1122, 1123.
13. *Osnovni polozhennja zagal'noi chastini kriminal'nogo zakonodavstva zarubizhnih kraїn*. URL: [url> http://www.naiou.kiev.ua/books/mnp_krum_pravo_zag](http://www.naiou.kiev.ua/books/mnp_krum_pravo_zag).
14. Zakaljuk A.P. *Kurs suchasnoi ukraїns'koї kriminologii: teorija i praktika*. Kiiv, 2007, 424 s.
15. Get'man Є.O. *Kodifikacija prava Ukraїni: zagal'na charakteristika, osoblivosti, vidi: monografija*. H.: Virno, 2012, 192 s.
16. Kruglov A.M. *Pravove spivvidnoshennja terminiv "chinovnik" i "chinovnik" v Ukraїni*. Naukovij visnik Dnipropetrovs'kogo derzhavnogo universitetu vnutrishnih sprav. 2011, № 4, S. 201–206.
17. Fedotova G.V. *Zlochinnna povedinka: pravova priroda, sutnist' i sposib vvedennja: monografija*. Kiiv: TOV "Nlan-LTD", 2016, 312 s.
18. Alipanova G.A. *Osoblivosti provadzhennja u kriminal'nih zlochinah i gumanizacija kriminal'nogo prava*. URL: [url> https://www.zakon.kz/4850276-osobennosti-proizvodstva-podelam-ob.html-da](https://www.zakon.kz/4850276-osobennosti-proizvodstva-podelam-ob.html-da).
19. *U kriminal'nomu pravi nemaє nichogo z pererahovanogo vishhe. Vistup ministra vnutrishnih sprav na parlaments'kih sluhannjah 18 listopada 2016 roku "podal'sha modernizacija kriminal'nogo, kriminal'no-procesual'nogo ta kriminal'no-vikonavchogo zakonodavstva*. Kazahstans'ka pravda. 2016, 19 listopada, № 223 (28349); kriminal'ne dosudove provadzhennja v Kazahstani: tendencii institucijnih zmin. URL: [url> https://www.zakon.kz/4863385-ugolovnoe-dosudebnoe-proizvodstvo-v-rk.html-da](https://www.zakon.kz/4863385-ugolovnoe-dosudebnoe-proizvodstvo-v-rk.html-da).
20. *Pro zahist vlasnosti derzhavnih pidpriemstv, kolgospiv i kooperativiv i zmichennja suspil'noi (socialistichnoi) vlasnosti: postanova CVK i RNK SRSR vid 7 serpnja 1932 roku*. URL: [url> http://www.jnsm.com.ua-da](http://www.jnsm.com.ua-da)

Розділ II Особливі види звільнення від кримінальної відповідальності за корупційні злочини в кримінально-правовій системі

КОПОТУН Ігор Миколайович
доктор юридичних наук, професор,
Заслужений юрист України,
проректор з міжнародних зв'язків
Академії ГУСПОЛ (Чеська Республіка)

2.1. The classification of special types of exemption from criminal liability for corruption crimes

2.2. The standards and terms of efficiency of special types of the exemption from criminal liability for corruption crimes

2.3. The application of the institute of the exemption from criminal liability for corruption crimes

2.4. The ways to improve the institute of the exemption from criminal liability for corruption crimes

Special types of exemption from criminal liability for corruption crimes in the criminal law system

*Doctor of Law, Professor I. M. Kopotun
Honoured Lawyer of Ukraine,
Vice-rector for International Relations,
Akademie HUSPOL (Czech Republic)*

Особые виды освобождения от уголовной ответственности за коррупционные преступления в уголовно-правовой системе

*Доктор юридических наук, профессор, Копотун И. Н.
Заслуженный юрист Украины,
проректор с международных связей
Академии ГУСПОЛ (Чешская Республика)*

Ключові слова: особливі види звільнення від кримінальної відповідальності за корупційні злочини, КК України, критерії, показники, умови, теперішня “українська” корупція.

Keywords: special types of exemption from criminal liability for corruption crimes, the CC of Ukraine, criteria, indicators, conditions, the current “Ukrainian” corruption.

Ключевые слова: особые виды освобождения от уголовной ответственности за коррупционные преступления, УК Украины, критерии, показатели, условия, нынешняя «украинская» коррупция.

АНОТАЦІЯ

У розділі розкриті критерії щодо класифікації звільнень від кримінальної відповідальності та визначено, яке значення мають спеціальні види звільнень від кримінальної відповідальності за корупційні злочини у механізмі правоохоронних органів. На підставі аналізу сфери розповсюдження злочинів визначено, що єдині можливі стимулюючі норми у сфері протидії корупції є саме спеціальні види звільнень. Проаналізовано, що розробка інституту звільнення, який базується на механізмах звичаєвого права, процедурах та принципах складної соціальної технології, дозволить зменшити витрати на кримінальне переслідування за незначні дії та незначні злочини, необхідні для організації боротьби з більш тяжкими корупційними злочинами. Теоретично обґрунтовано віднесення інституту звільнення від кримінальної відповідальності за корупційні злочини до міжгалузевих. Така класифікація визначає механізм застосування, який, безумовно, пов'язаний з нормами кримінально-процесуальних та антикорупційних законодавчих актів.

SUMMARY

This section reveals the criteria for classification of exemption from criminal liability and determines what significance this affiliation of special types for exemptions for corruption crimes in the mechanism of law enforcement is. Based on the defining of field of distribution, it is clear that it is the special types of exemption that are the only possible incentive norms in the field of combating corruption. It is analyzed that the development of an exemption institute based on the mechanisms of customary law, the procedures and principles of complex social technology among other things, it will allow to reduce the costs of criminal prosecution for minor actions and minor crimes that are necessary for the organization of combating serious corruption crimes. The assignment of the institution of exemption from criminal liability for corruption crimes to intersectoral ones is theoretically substantiated. This classification determines the mechanism of application, which, of course, is related to the rules of criminal procedure and anti-corruption legislation.

АННОТАЦИЯ

В разделе раскрыты критерии для классификации освобождения от уголовной ответственности и определено, какое значение имеют специальные виды освобождения от уголовной ответственности за коррупционные преступления в механизме правоохранительных органов. На основании анализа сферы распространения преступлений определено, что единственные возможные стимулирующие нормы в сфере противодействия коррупции является именно специальные виды освобождений. Проанализировано, что разработка института освобождения, основанный на механизмах обычного права, процедурах и принципах сложной социальной технологии, позволит уменьшить расходы на уголовное преследование за незначительные действия и незначительные преступления, необходимые для организации борьбы с более тяжелыми коррупционными преступлениями. Теоретически обосновано отнесение института освобождения от уголовной ответственности за коррупционные преступления к межотраслевым. Такая классификация определяет механизм применения, который, безусловно, связан с нормами уголовно-процессуальных и антикоррупционных законодательных актов.

2.1. The classification of special types of exemption from criminal liability for corruption crimes

In substantiating the need for the classification of special types of exemption from criminal liability for corruption crimes, we will agree with V. M. Kudryavtsev and V. V. Luneev that the classification allows us to see the investigated phenomena in scientifically justified and structured use, to identify their interconnection and supervisory framework, understand them as parts of the whole and, based on the notion of this integrity, predict the presence of missing links, that is, to diagnose and predict new phenomena.²⁷

The special types of exemption from criminal liability are provided for by the relevant norms of the Special Part of the CC of Ukraine. These articles are contained in different sections of the Special Part, but indeed they are mostly homogeneous: these are special cases of active repentance when the subject carries out specific positive after criminal acts provided for by the criminal law in order to exempt from criminal liability.

Some authors see the reason for the appearance analysed norms in the need of the fight against specific crimes that are difficult to disclose and investigate. Therefore, they consider the use of special types of exemption from criminal liability by a compromise, which the state is forced to compromise to ensure the disclosure of these crimes.²⁸

The legislator, introducing to the criminal law the encouraged norms, of course, pursues the goal of preventing criminal acts and ensuring the disclosure of latent crimes, but above all, he should set the task of social reorientation of the offender – his refusal to continue the crime or voluntary report of the commission of an offence. In addition, with the help of his active actions, he seeks the solving the crime and restoring the legal relations brought by criminal acts.

Despite the almost identical legal implications of the fact of the application in respect of a person to any type of exemption from criminal liability, it is important to determine the conditions under which it applies to a person. A large number of types of exemption from criminal liability, existing in the current legislation, poses to law enforcers an important practical task of the correct and accurate choice of its type in each particular case. The solution to this question is precisely the classification of the types of such exemption.

Let's name and characterize the criteria for the classification of the incentive norms for corruption crimes.

²⁷ Kudriavtsev V. N. O krymynolohycheskoi klasyfikatsyy prestuplenyi / V. N. Kudriavtsev, V. V. Luneev // Hosudarstvo y pravo. – 2005. – № 6. – S. 54.

²⁸ Hadzhyev S. N. Osvobozhdenye ot uholovnoi otvetstvennosti pry terroryzme y zakhvate zalozhnykov / S. N. Hadzhyev // Advokat. – 2003. – № 8. – S. 19.

By the area of dissemination distinguish:

1) the general types of exemptions from criminal liability provided for in the General Part of the CC of Ukraine (articles 45–48, 97, 106). Taking into account changes made in the CC of Ukraine on corruption crimes²⁹, the general types of exemption from criminal liability to them are not applied, in particular, exemption in connection with the effective repentance of art. 45; of reconciliation between the offender and the victim; with the bailing the person (art. 47); with the the changing situation (art. 48);

2) the special types of exemption from criminal liability for corruption crimes provided for in the Special Part of the CC of Ukraine (pt. 5, art. 354).

According to this criterion of classification, it becomes obvious that special types of exemption are the only possible incentive norms in the area of combating corruption.

By the nature of the possibility of exemption from criminal liability, distinguish:

1) the obligatory (mandatory) types of the exemption from criminal liability (articles of the CC of Ukraine 45, 46; pt. 1, articles 2, 49, pt. 1, articles 2, 106, pt. 2, art. 111, pt. 2 of the Constitution 114, pt. 3 of art. 175, pt. 4 of art. 212, pt. 4 of art. 212-1, pt. 2, art. 255, pt. 2, art. 258-3, pt. 6, art. 260; pt. 3 of art. 263, pt. 4 of art. 289, pt. 5, art. 307, pt. 4, art. 309, pt. 4, art. 311, pt. 5, art. 354, pt. 4, art. 401, of art. 45, 46; pt. 1, 2, art. 49). In these cases, in the presence of the consent of the person, the court is obliged to exempt her from criminal liability;

2) the non-binding (optional, discretionary) types of exemption from criminal liability (articles of the CC of Ukraine 47, 48, pt. 4 of articles 49, 97, as well as pt. 4 of art. 401 (regarding articles 47, 48, part 4 of art. 49). In this case, with the consent of the person, the court has the right to exempt her from criminal liability.

The criterion under consideration allows us to determine the place occupied by a special exemption from criminal liability for corruption crimes, as indicated in part 5 of art. 354 of the CC of Ukraine, since it is obligatory. Accordingly, this criterion determines the significant impact of this norm in the mechanism of law-enforcement.

Based on the availability or absence of certain conditions for exemption from criminal liability, we have:

1) the conditional exemption from criminal liability (art. 47 of the CC of Ukraine: provided that the person during the year from the day it is transferred to the bonds will justify the trust of the collective, will not deviate from re-education measures and will not violate public order; art. 97 of the CC of Ukraine: if the court admits that the reform the juvenile is possible without the use of punishment, by

²⁹ Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo zabezpechennia diialnosti Natsionalnoho antykoruptsiinoho biuro Ukrainy ta Natsionalnoho ahentstva z pytan zapobihannia koruptsii : Zakon Ukrainy vid 12 liut. 2015 r. [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/198-19/paran39#n39>

applying to him coercive measures of re-educational nature; pt. 4 of art. 401 (only with respect to art. 47));

2) the unconditional exemption from criminal liability (articles of the CC of Ukraine 45, 46, 48, 49, 106, pt. 2 of art. 111, pt. 2 of art. 114, pt. 3 of art. 175, pt. 4 of art. 212, pt. 4 of art. 212-1; pt. 2 of art. 255, pt. 2 of art. 258-3, pt. 6 of art. 260, pt. 3 of art. 263, pt. 4 of art. 289, pt. 4, art. 307, pt. 4, art. 309, pt. 4 of art. 311; pt. 5 of art. 354; pt. 4 of art. 401 (regarding the articles of the CC of Ukraine 45, 46, 48, 49)).

The analysed special type of exemption from criminal liability for corruption crimes relates to the unconditional exemption. Accordingly, such affiliation attest the validity of the application of the guilty person. Since the latter has the confidence that as a result of the use of part 5 of art. 354 of the CC of Ukraine, the court will not require from her and will expect no actions to confirm the exemption in the future.

Depending on the nature of the appearing of conditions for exemption from criminal liability, distinguish the types of exemption from criminal liability:

1) the conditions of application which arise in connection with the presence of events determined by law (articles of the CC of Ukraine 48, 49, 97, 106, pt. 4 of art. 401 (in respect of articles 48, 49));

2) the conditions of which are connected with the positive post-criminal behaviour of the person (articles of the CC of Ukraine 45–47, pt. 2 of art. 111, pt. 2 of art. 114, pt. 3 of art. 175, pt. 4 of art. 212, pt. 4 of art. 212-1, pt. 2 of art. 255, pt. 2 of art. 258-3, pt. 6 of art. 260, pt. 3 of art. 263, pt. 4 of art. 289, pt. 4, art. 307; pt. 4, art. 309, pt. 4, art. 311, pt. 5, art. 354, pt. 4, art. 401 (regarding articles 45–47)).

Between these types of exemption is a fundamental difference, for the first one - there are needed events that often do not depend solely on the will of the perpetrator, and accordingly they are less important for preventing the commission of similar crimes. Instead, the second type, which in itself is exempted from criminal liability for corruption crimes, on the contrary, directly depends on the will of the perpetrator, since it is associated with the positive post-criminal behaviour of such a person.

In the General Part of the CC of Ukraine, there are 10 general types of exemption from criminal liability, since they are of general importance types of crimes and criminals. A Special part of the CC of Ukraine provides for 21 special types of exemption of a person from criminal liability, which applies to certain crimes in the presence of appropriate grounds.³⁰

It should be noted that the tendency to increase the number of special types of exemption of a person from criminal liability was controversial. Some researchers propose to follow this path, gradually changing only the theoretical constructions of the General Part on the exemption from criminal liability of the clear and meaningful provisions of the Special Part. Others, by contrast, advocate the unification of these

³⁰ Baulin Yu. V. Zviltennia vid kryminalnoi vidpovidalnosti / Yu. V. Baulin // Visnyk Asotsiatsii kryminalnoho prava Ukrainy. – 2013. – № 1 (1). – S. 186.

types of exemption by means of generalization of special grounds and consolidation of them in the General Part of the CC of Ukraine.³¹

Each type of exemption from criminal liability is characterized by the precondition inherent in only this type and reason, so each type is used independently and cannot replace each other or connect with another.

With regard to the special conditions for exemption from criminal liability, they are enshrined in the notes or parts of the articles of the CC of Ukraine contained in different sections. Therefore, they are disparated and unsystematic. In order to systematize, organize, analyse the appropriate grounds for exemption from criminal liability, it is necessary to classify the special conditions for exemption from criminal liability. Some scholars suggest allocating five groups of such special conditions of active repentance.

The first group of conditions is an active repentance associated with an encroachment on human freedom as based directly on or an additional object. The second group of conditions for exemption is an active repentance for bribing, offering, promising or gaining unlawful benefits. The third group of conditions is an active repentance associated with a crime report. The fourth group of conditions is an active repentance at the stage of an unfinished crime. Fifth group of conditions is associated with the stage of a completed crime in the view of actions to stop criminal activity.³²

P. V. Khrypinsky proposes a more detailed classification, indicating that the encouraging norms of the Special Part of the CC of Ukraine form an independent institute of exemption from criminal liability, the originality of which is to combine the commission of a certain type of crime with the implementation of the specified in the law positive post-criminal behaviour. The criteria for such a classification include: 1) the cessation of criminal behaviour; 2) a voluntary notification of a crime; 3) self-excuse in a crime; 4) disclosure of other persons guilty of committing a crime; 5) neutralization, minimization or reimbursement of socially dangerous consequences (taxes, fees, compulsory payments, financial sanctions, penalty interest, etc.); 6) removal from the uncontrolled circulation of items with special status of circulation (repositories of state secrets, narcotics, psychotropic substances, weapons, ammunition, etc.); 7) general and special prevention of the commission of new crimes.³³ Obviously, each type of special exemption from criminal liability has its own specific application circumstances.

³¹ Right there.

³² Hryshyn D. A. *Problemnye voprosy klassyfykatsyi y prymeneniya spetsyalnykh vydov osvobozhdeniia ot uholovnoi otvetstvennosti* // Nauch. vestn. Ural. akad. hos. sluzhby: polytolohyia, ekonomyka, sotsyolohyia, pravo. – 2012. – № 1 (18), mart. – S. 319.

³³ Khrypinskyi P. V. *Spetsialne zvilnennia vid vidpovidalnosti u kryminalnomu pravi ta zakonodavstvi Ukrainy : navch. posib. / P. V. Khrypinskyi. – Zaporizhzhia : ZNU KSK-Alians, 2011. – S. 157.*

Let's note that some of the above-mentioned provisions are aimed at achieving not one, but several (complex) socially useful results (for example, part 4 of article 289 of the CC of Ukraine). We agree with O. O. Dudorov that the way of formulation in the Special Part of the CC of Ukraine justifies the exemption of a person from criminal liability; the differences between them depend, first, on the specificity of a particular crime and the purpose determined by the state for a particular type of exemption.³⁴ Indeed, the requirement of voluntary surrender of prohibited things in circulation as an element of the basis for certain types of exemption from criminal liability is formulated in relation to the commission of a number of crimes in which the unlawful treatment of a particular item (weapons, ammunition, narcotic drugs, psychotropic substances, etc.) threatens subjects of criminal-law enforcement. The issuance of such items to the authorities prevents possible damage to public relations, which contributes to the realization of the protective function of criminal law.

Today, the classification of incentive norms for corruption crimes is directly linked to the legal definition of the concept of "corruption crimes", from which the depended classification criterion as whether or not the article contains a special type of exemption from criminal liability for a particular corruption crime. According to this criterion, we can structure as follows:

1) the corruption crimes, which do not provide for special grounds and conditions for exemption from criminal liability. They are spelled out the following articles of the CC of Ukraine: art. 191 "The assignment, embezzlement or possession of property by way of abuse of office"; art. 262 "The abduction, appropriation, extortion of firearms, ammunition, explosives or radioactive materials or possession of them by fraud or abuse of office"; art. 308 "The abduction, appropriation, extortion of narcotic drugs, psychotropic substances or their analogues or its taking possession by fraud or abuse of office"; art. 312 "The abduction, appropriation, extortion or possession precursors by fraud or abuse of office"; art. 313 "The abduction, appropriation, extortion of equipment intended for the manufacture of narcotic drugs, psychotropic substances or their analogues, or its taking possession by fraud or abuse of office and other unlawful actions with such equipment"; art. 320 "The violation of established rules of circulation of narcotic drugs, psychotropic substances, their analogues or precursors"; art. 357 "The abduction, appropriation, extortion of documents, stamps, seals its taking possession by fraud or abuse of office or damage to them"; art. 410 "The abduction, appropriation, extortion by a serviceman of weapons, ammunition, explosives or other military materials, means of transport, military and special equipment, or other military property, as well as its taking possession by fraud or abuse of office"; art. 210 "The misuse of budget funds, incur the budget expenditures or

³⁴ Dudorov O. O. Vybrani pratsi z kryminalnoho prava / O. O. Dudorov ; perednie slovo d-ra yuryd. nauk, prof. V. O. Navrotskoho ; MVS Ukrainy ; Luhan. derzh. un-t vnutr. sprav im. E. O. Didorenka. – Luhansk : RVV LDUVS im. E. O. Didorenka, 2010. – S. 741.

granting of credits from the budget without established budget appropriations or with its excess”; art. 364 “The abuse of power or of abuse of office”; art. 364-1 “The abuse of authority of a legal entity of private law irrespective of the organizational and legal form by the office”; art. 365-2 “The abuse of authority by persons providing public services”; art. 368 “The adoption of an offer, promise or receipt of an unlawful benefit by an official”; art. 368-2 “The illicit enrichment”;

2) the corruption crimes, which provide for special grounds and conditions for exemption from criminal liability, are interpreted by the articles of the CC of Ukraine: art. 354 “The bribing an employee of an enterprise, institution or organization”, art. 368-3 “The bribing of an official of a legal entity of private law irrespective of the organizative-legal form”; art. 368-4 “The bribing of the person providing public services”; art. 369 “The offer, promise or provision of unlawful benefit to an official”; art. 369-2 “The undue influence”.

That is from the mentioned in the note of art. 45 of the CC of Ukraine in the list of 14 corruption cases, only five components of socially dangerous acts contain provisions on special types of exemption from criminal liability, which are specified in part 5 of art. 354.

Therefore, summing up the classification of special types of exemption from criminal liability for corruption crimes, we can determine the significance of this type of affiliation of special norms of exemption for corruption crimes in the legal mechanism.

Therefore, summing up the classification of special types of exemption from criminal liability for corruption crimes, we can determine the significance of independence of this type of special exemptions for corruption crimes in the law enforcement mechanism. Thus, based on the area of dissemination, it is obvious that special types of exemption are the only possible incentive rules in the field of combating corruption. Accordingly, it increases their value for practice. The criterion of the nature of the possibility of exemption from criminal liability allows us to characterize the place of a special exemption from criminal liability for corruption crimes (part 5 of art. 354 of the CC of Ukraine) as mandatory. It is also determined the importance of this norm in the law enforcement mechanism by this. Based on the availability or absence of certain conditions for exemption from criminal liability, the special type of dismissal examined falls within unconditional. This availability proves the effectiveness of the guilty person. Since the latter has the confidence that because of the court use part 5 of art. 354 of the CC of Ukraine it will not be required action will be expected in the future to confirm the exemption. By the nature of the appearing the conditions for exemption from criminal liability, the conditions of the application of a special incentive norm for corruption crimes related to the positive post-criminal behaviour of a person. That is, they depend directly on the will of the perpetrator, and not the events determined by law.

In general, a Special part of the CC of Ukraine provides for 21 special types of exemption of a person from criminal liability. However, we can note that, since each such type of exemption is characterized by inherent only for it preconditions and grounds; it is used independently and cannot replace each other. From the note stated in the art. 45 of the CC of Ukraine the list of 14 corruption crimes, only five crimes that are the specified socially dangerous acts are provided in the incentive norm of part 5 of art. 354 of the CC of Ukraine and belong to the special types of exemption. Accordingly, the extension of the application of this special type of exemption is appropriate and justified for the practice.

2.2. The standards and terms of efficiency of special types of the exemption from criminal liability for corruption crimes

The evolution of modern criminal-law point, the practice of law-making and the application of the criminal law convince the existence of a twin trend in counteraction to crime. The first of them continues the classical relationship between crime and punishment. In cases of minor crimes and crimes of a moderate nature, society is often interested in resolving arose conflict in another way than punishment. In this case, of course, the rights and legitimate interests of the injured person and society must be respected.³⁵

The identification of the goals of the institute for dismissal and the means of achieving them naturally makes for scientists a rather puzzling problem of the effectiveness of this institute.³⁶

The concepts of “performance evaluation” and “effectiveness” are not identical, since the assessment of effectiveness is a system of actions aimed at identifying qualitative signs of an object; the effectiveness is an appreciable category, determined by a system of actions aimed at identifying qualitative signs of the subject, and points to its positive property.³⁷

Exploring the effectiveness of the exemption of criminal liability for corruption crimes, it is necessary to speak not about the regulated effectiveness of the legal norms, but about the effectiveness of the entire mechanism of legal regulation exemption from criminal liability.

The concept of “the criteria”, “the indicators” and “the conditions” for the effectiveness of exemption from criminal liability vary, since “the criteria” are signs, “the indicators” are empirical data, and “the conditions” are a system of

³⁵ Baulin Yu. V. Zviltennia vid kryminalnoi vidpovidalnosti / Yu. V. Baulin // Visnyk Asotsiatsii kryminalnogo prava Ukrainy. – 2013. – № 1 (1). – S. 199.

³⁶ Kozak O. S. Poniattia efektyvnosti mekhanizmu pravovoho rehuliuвання zviltennia vid kryminalnoi vidpovidalnosti / O. S. Kozak // Slidcha diálnist: problemy teorii i praktyky : materialy nauk.-prakt. konf. ta «kruhloho stolu». – Dnipropetrovsk : [b. v.], 2008. – S. 41–43.

³⁷ Kozak O. S. Zviltennia vid kryminalnoi vidpovidalnosti : avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk : spets. 12.00.08 / Kozak O. S. – Dnipropetrovsk, 2008. – S. 11.

circumstances relating to the mechanism of legal regulation exemption from criminal liability for corruption crimes.³⁸

Taking into account O. S. Kozak's proposed general criteria of effectiveness for exemption from criminal liability,³⁹ we can characterize the criteria for the effectiveness of exemption from criminal liability for corruption crimes: 1) the achievement of the result, namely, preventing the commission of new corruption crimes by persons who were previously exempted from criminal liability for similar socially dangerous acts. The result is predetermined by the goals and means provided by the institute for the exemption of criminal liability, in particular means of encouraging positive post-criminal behavior of the person who committed a corruption crime; 2) the activity of the courts in relation to the realization of the tasks assigned to them, consisting in the competence and coherence of the work of the subjects of the application of the exemption from criminal liability for corruption crimes. At the same time, it should stress the need to that it is necessary to determine the criteria for the same application by judicial-investigative bodies of the incentive rules for corruption crimes. This, above all, can be achieved by adopting the relevant order of the plenum of the SCU.

Let's say that we can speak about the criteria, indicators and conditions of the effectiveness of the incentive norms for corruption crimes, based on a purely theoretical foundation. Since the making analysis of empirical data is not possible due to the insignificant time elapsed since the legislator's adoption of the very concept of corruption crimes and changes that affected the provisions on exemption from criminal liability provided by the General and Special parts of the CC of Ukraine. Accordingly, there is no adequate volume of practical results of the activity of judicial-investigative bodies in the given sphere, which would allow receiving solid conclusions during the research.

The analysis of the basic views on the notion of the conditions of the effectiveness of the norm of law allowed to state that the conditions for the release of criminal responsibility are the system of circumstances that determine the effectiveness of the mechanism of its legal regulation, affect on the ability to achieve the goals by appropriate means and results of exemption from criminal liability by appropriate means, and also include conditions of effectiveness of the norm of the law, conditions of effectiveness of legal relations and acts of realization of rights and obligations.

To the conditions of the effectiveness of the legal norms of the institute for exemption from criminal liability for corruption crimes include its detailed legal regulation, which is understood as the consistency of the norms of material and procedural law, which provide for the type of special exemption, and also the compliance of such norms with the general tendencies of the state criminal policy of state and needs of society.

³⁸ Right there. – S. 17.

³⁹ Right there. – S. 15.

The prerequisite for the effective and correct application of this institute is the consistency of its content, as foreseen in the norms of the CC of Ukraine, and its time, which is regulated by the norms of the CPC of Ukraine.

The legislator limited the possibility of applying the analysed types of special exemption from criminal liability in time. In particular, the general content of the notification of suspicion is disclosed in the provisions of articles 276–279 of the CC of Ukraine. Before conducting a complex of investigative actions, in art. 278 of the CPC of Ukraine provided for two possible procedures for the implementation of such a report of a crime, in particular of a corruption crime: 1) a written notification of suspicion is delivered at the day of its making by the investigator or prosecutor, and in the case of impossibility of such a delivering – in the manner provided by the CPC of Ukraine for the delivery of communications; 2) a written notification of suspicion a detained person shall be delivered not later than twenty four hours from the moment of his detention.

Thus, the content of the above norms allows to determine the notice of suspicion as a processual act, which constitutes a certain way of proving by the investigator or prosecutor to the attention of a certain individual the content of the offense that this person have probably committed.

However, from the point of view of increasing the effectiveness of the special types of exemption from criminal liability stipulated in these norms, it is advisable not simply to replace the wording “to prosecution” with “... the notification her of the suspicion of committing a crime ...” and to introduce in these special types of dismissal, an approach that would allow to extend the possible time limits for committing positive post-criminal acts and not reduce them to the initial stages of criminal proceedings.

The arguments in favour of such an approach can be as follows:

1) the limitation of the fulfil the conditions of exemption the moment of the notification of suspicion virtually nullifies the possibility of applying such special types of exemption, as the guilty person is given very little time to fulfil the conditions for exemption;

2) the social positivity of post-criminal acts does not change depending on the moment of their commission, which is determined by the stage of criminal proceedings, whether they will be committed before the notification of suspicion or before the court decides on the appointment of a trial (in accordance with part 1, art. 316 of the CPC of Ukraine), or to a court’s decision in a criminal proceeding. In any case, the main objective of the institution’s exemption from criminal liability is achieved – the corrections the person of the perpetrator (special prevention) and other persons (general prevention) without the application of a criminal-law punishment. At the same time, in terms of humanization of criminal liability legislation, it would be entirely justified to limit the possibility of fulfilling the conditions for exemption from criminal liability by the verdict of the court;

3) part 2 of art. 286 of the CPC of Ukraine states: “Having established at the stage of pre-trial investigation the grounds for exemption from criminal liability and getting the consent of the suspect to such an exemption, the prosecutor makes a request for exemption from criminal liability and fully without pre-trial investigation sends him to court”. Consequently, the application of the exemption procedure can be carried out subject to two procedural conditions: the presence of a status of suspect’s to a person and obtaining his consent to the application of the exemption. This means that the guilty person must first comply with the conditions of exemption provided for in the CC of Ukraine, and then she will be served with a notification about suspicion that, according to part 1 of art. 42 of the CPC of Ukraine will mean the getting of the suspect’s legal status, and after that, she may be asked to agree to the application of the use of institution of exemption against her. As a result, in the norms of the CC of Ukraine, which provide for special types of exemption, the situation is established in which a person, even that who is conscientiously mistaken in the lawfulness of his actions, for example, in case of non-payment of taxes, is already obliged to make positive post-criminal acts in order to be able to be exemption from criminal liability.

This approach seems inappropriate, since no fault of the perpetrator is required to make any criminal-law assessment of her actions, which asks the question of the lawfulness of the claim by the state to a person for positive post-criminal acts. An additional argument in this regard may be that the implementation of the notification about suspicion of its content corresponds to this stage of criminal proceedings (as envisaged by the CPC of Ukraine in 1960) as initiating criminal proceedings against a person.

By the Law of 18.04.2013⁴⁰ in articles 354, 368-3, 368-4, 369 the provision providing for “violation of the criminal case against it” as the final moment of realization by the guilty person of the conditions for exemption from criminal liability, was replaced by the provisions “before the moment notification to her about the suspicion ...”. Thus, “the initiation criminal proceedings against a person” was foreseen by the CPC of Ukraine in 1960 and was carried out after the criminal case was initiated on the fact of taking into account the available evidence that the individual was guilty of committing a particular criminal offense, therefore the position of the legislator was fully justified, where the guilty person’s realization was granted the conditions for exemption until the person was charged with a crime that could have occurred only after a criminal case had been instituted against a person.

⁴⁰ Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo pryvedennia natsionalnoho zakonodavstva u vidpovidnist iz standartamy Kryminalnoi konventsii pro borotbu z koruptsiieiu : Zakon Ukrainy vid 18 kvit. 2013 r. [Elektronnyi resurs] // Vidomosti Verkhovnoi Rady. – 2014. – № 10. – S. 119. – Rezhym dostupu : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/221-18>

Taking into account the stated in part 4 of art. 212 and part 4 of art. 212-1 of the CC of Ukraine, which provides for special types of exemption from criminal liability, the final moment of possible realization of the conditions for dismissal, related to the passing of criminal proceedings, it is advisable to indicate a ruling of a court verdict.⁴¹

Recently, domestic scientists consider criminal-law policy as part of the state policy of Ukraine in the field of combating corruption crime. In particular, I. Ye. Mezentseva proposes to define the subject of criminal-legal policy in the field of counteraction to corruption crime as encompassing the creation, theoretical redefinition and substantiation of the doctrinal and program levels of the concept of criminal-law struggle against this type of crime.⁴² In addition, the structure of the criminal-law policy in the field of combating corruption, in its opinion, consists of the strategy of counteraction to corruption crimes; of anti-corruption criminal law; of public participation in the prevention and prevention of corruption crimes; of anti-corruption law enforcement and law-enforcement activities of the relevant authorities.⁴³

Other elements of anti-corruption policy, such as: the activity of control bodies, the monitoring of the state of corruption, an anti-corruption education and upbringing in criminal-law policy in this area are not apply. In addition, the anticorruption activity of civil society structures cannot, at present, be a component of criminal-law policy in the area of combating corruption, since these structures are deprived of these powers.⁴⁴

On the basis of the above considerations, we can conclude that for the conditions of effectiveness of exemption from criminal liability for corruption crimes, the greatest interest is the correspondence of this institute with an anticorruption policy that is essentially intersectional.

The realization of anticorruption policy, the scientists call the relevant strategies, indicating the following components⁴⁵:

⁴¹ Kutsevych M. P. Problemy zastosuvannya zvlennia vid kryminalnoi vidpovidalnosti za ukhlyennia vid splaty podatkov, zboriv (oboviazkovykh platezhiv) ta strakhovykh vneskiv, poviazani z diieiu novoho KPK Ukrainy [Elektronnyi resurs] / M. P. Kutsevych // Yevropeiski perspektyvy. – 2013. – № 11. – Rezhym dostupu : http://www.irbis-nbuv.gov.ua/.../cgirbis_64.exe?

⁴² Mezentseva I. Ye. Uholovno-pravovaia polytyka kak chast hosudarstvennoi polytyky Ukrainy v sfere protyvideistvyia korruptsyonnoi prestupnosti [Elektronnyi resurs] / I. Ye. Mezentseva // Legea si Viata. – 2016. – № 1. – S. 67. – Rezhym dostupu : <http://www.legeasiviata.in.ua/archive/2016/1-3/17>

⁴³ Right there. – S. 67–68.

⁴⁴ Right there. – S. 68–69.

⁴⁵ Hornyi M. B. Stratehi protyvideistvyia korruptsyi: rol ynstitutov hrazhdanskoho obshchestva [Elektronnyi resurs] / M. B. Hornyi. – Rezhym dostupa : <http://www.hse.ru/data/2015/03/11/1106911686/%D0%93%D0%BE%D1%80%D0%BD%D1%8B%D0%B9%20%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D1>

- the public awareness of the danger of corruption and its consequences (awareness);
- the warning and prevention of corruption (good governance);
- the rule of law and protection of citizens' rights (termination).

The institute for exemption from criminal liability for corruption crimes refers to the aforementioned components of anti-corruption policy strategies as follows: public awareness of the danger of corruption and its consequences (awareness) is primarily due to the level of citizens' legal awareness; the need for legal education, in particular regarding corruption, was confirmed by the survey. The results of the survey showed respondents' opinion that there is an urgent need to change the legal awareness of Ukrainians to reject corruption, regardless of active or passive form; determination and bringing to practical workers of state and local self-government, as well as ordinary citizens, an algorithm for detecting (observing) corruption facts (see annex B).

That is, we can state that one of the conditions of the effectiveness of the legal relations of the institute is the exemption of criminal liability for corruption crimes is the level of legal consciousness of citizens. The main legally defined condition is to define the provisions of the Law of Ukraine "On the principles of state anti-corruption policy in Ukraine (anticorruption strategy) for 2014–2017", which consist in forming the consciousness of the non-acceptance of the corruption behaviour, encouraging to the informing about facts of corruption. According to the results of studies conducted in Ukraine in recent years, more than half of the population is inclined to commit corruption offenses if this can contribute to solving the problem. Provided that effectively explain can change the attitude towards such practices as unacceptable corruption, and thus, the anti-corruption potential of society will increase significantly.⁴⁶

The conditions of the effectiveness of acts of realization of rights and obligations can be defined as the state-power activities of the competent authorities to ensure the effective realization of the norms on the exemption of a person from criminal liability for corruption crimes, which is in prosecutorial supervision, judicial and departmental control during the exemption from criminal liability. In their questionnaires, law enforcement officials pointed to the need for the same definition by the courts of the rules of substantiation in judicial decisions of corruption facts. This testifies to the need for an adoption an appropriate clarification to the Plenary Session of the Supreme Court of Ukraine regarding the questions of the application of anti-corruption norms, which is lacking in practice (see annex B).

⁴⁶ Pro zasady derzhavnoi antykoruptsiinoi polityky v Ukraini (Antykoruptsiina stratehiia) na 2014–2017 roky : Zakon Ukrainy vid 14 zhovt. 2014 r. [Elektronnyi resurs] // Vidomosti Verkhovnoi Rady. – 2014. – № 46. – S. 2047. – Rezhym dostupu : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1699-18>

Considering the significance of the above provisions on special types of exemption from criminal liability for corruption crimes, we propose to understand them as a means aimed at strengthening the criminal law protection of social relations from the most dangerous manifestations of corruption crime. Persons' awareness of the fact that they can be exempted from criminal liability for committing one or the other crimes induces them to timely prevent the possible socially dangerous consequences, as well as to assist the pre-trial investigation authorities and the court in the disclosure of this category of crimes.⁴⁷

An individual approach to the application of the relevant norms on the exemption from criminal liability not only does not from law enforcement from criminal encroachments, but also, on the contrary, promotes a successful counteraction to crime and can achieve the objectives of punishment without its actual application.⁴⁸

The discovery of the goals of the investigated institute and the means of their achievement naturally made the problem of the research of the effectiveness of this institute.⁴⁹

Significant developments regarding the objectives of exemption were made in the candidate's thesis O. S. Kozak. It distributes goals depending on the legal ground for exemption on general and special. General goals are inherent in all types of exemption from criminal liability; special ones are imposed on some types of exemption from criminal liability additionally.

The general objectives are as follows: a) correction of persons who committed a crime is an initial one, which predetermines the existence of a relevant incentive norm in the criminal law, and further serves as the basis for the exemption of a person from criminal liability; b) special (private) prevention, which is to encourage the perpetrators of crimes, to identify positive post-criminal behaviour, in proving their correction, to refuse to continue criminal activity in the future; c) the general-preventive influence extending to the circle of persons who are bearers of positive criminal liability and is realized in two directions: the first is carried out by

⁴⁷ Leonenko I. Rozshyrennia spetsialnykh pidstav zvlennia vid kryminalnoi vidpovidalnosti – efektyvnyi zasib protydii zlochynnosti v Ukraini [Elektronnyi resurs] / I. Leonenko // Viche. – 2013. – № 12. – Rezhym dostupu : <http://www.viche.info/journal/3719/>

⁴⁸ Baulin Yu. V. Zvlennia vid kryminalnoi vidpovidalnosti / Yu. V. Baulin // Visnyk Asotsiatsii kryminalnogo prava Ukrainy. – 2013. – № 1 (1). – S. 186.

⁴⁹ Kozak O. S. Poniattia efektyvnosti mekhanizmu pravovoho rehuliuвання zvlennia vid kryminalnoi vidpovidalnosti / O. S. Kozak // Slidcha diialnist : problemy teorii i praktyky : materialy nauk.-prakt. konf. ta «kruhloho stolu». – Dnipropetrovsk : [b. v.], 2008. – S. 41–43.

Lemeshko O. M. Problemy zabezpechennia yakosti ta pidvyshchennia efektyvnosti zastosuvannia zakonodavstva pro zvlennia vid kryminalnoi vidpovidalnosti / O. M. Lemeshko // Pravovi zasady pidvyshchennia borotby zi zlochynnistiu v Ukraini : materialy nauk. konf. (15 trav. 2008 r.). – Kharkiv : [b. v.], 2008. – S. 40–42.

Kozak O. S. Efektyvnist zvlennia vid kryminalnoi vidpovidalnosti v Ukraini : monohrafiia / O. S. Kozak ; red. O. M. Bandurka. – Kyiv : Osvita Ukrainy, 2009. – 204 s.

encouraging a wide range of perpetrators of crimes before stopping the criminal activity and revealing positive post-criminal behaviour; the second is carried out within the framework of a special preventive measure by proving the inevitability of assigning on the person the obligation to be prosecuted.⁵⁰

The specific objectives of the exemption from criminal liability are: a) the prevention of inevitable harm that may be caused to a basis of national and public security (part 2 of art. 114, part 2 of art. 255, part 2 of art. 258-3, part 6 of art. 260 of the CC of Ukraine); b) the compensation for the pecuniary damage inflicted by the crime (part 3 of art. 175, part 4 of art. 212, part 4 of art. 289 of the CC of Ukraine); c) the prevention of the illegal circulation of weapons, ammunition, explosives or explosive devices, as well as narcotic drugs, psychotropic substances or their analogues (part 3 of art. 263, part 4, art. 307, part 4, art. 309, part 4 art. 311 of the CC of Ukraine); d) the reduction of latency of crimes in the sphere of official activity (part 3 of art. 369 of the CC of Ukraine); e) the prevention of crimes committed by servicemen (part 4 of art. 401 of the CC of Ukraine).⁵¹

In general, while agreeing on the above-mentioned developments, however, given the recent changes in the anti-corruption legislation, the special purpose of exemption from criminal liability for crimes in the area of official activity has been expanded accordingly, namely: reducing the latency of corruption crimes (part 5 of art. 354 of the CC Ukraine).

In 1976, A. V. Barkov (one of the first mover in the field of scientific research on this issue) wrote that, in contrast to the norms on the exemption from criminal liability contained in the General Part of the CC of Ukraine, cases of such exemption in the norms of the Special Part are not a result assessment of the personality of the perpetrator and the crime committed by him, and an incentive to assist the judiciary in disclosing the crime.⁵²

V. Yu. Ivonin's (1992) dissertation stresses that the criminal-law norms, which provides for special types of exemption from criminal liability, are an incentive norms by their legal nature.⁵³

Taking into account the proposed P. V. Khrypinskyi arguments about the social and legal preconditions for special types of exemption from criminal liability of members of organized groups and criminal organizations⁵⁴, we arrive at the

⁵⁰ Kozak O. S. Zvinnennia vid kryminalnoi vidpovidalnosti : avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk : spets. 12.00.08 / Kozak O. S. – Dnipropetrovsk, 2008. – S. 14.

⁵¹ Right there.

⁵² Borkov V. Novaia redaktsiia norm ob otvetstvennosti za vziatochnychestvo: problemy prymereniia / V. Borkov // Uholovnoe pravo. – 2011. – № 4. – S. 13–14.

⁵³ Yvonyin V. Yu. Osvobozhdeniye ot uholovnoi otvetstvennosti po normam Osobennoi chasty ulovnoho zakonodatelstva y eho prymereniye orhanamy vnutrennykh del : avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk : spets. 12.00.08 / Yvonyin V. Yu. – Moskva, 1992. – S. 8.

⁵⁴ Khriapinskyi P. V. Zaokhochuvalni normy u kryminalnomu zakonodavstvi Ukrainy : monohrafiia / P. V. Khriapinskyi. – Kharkiv : Kharkiv yuryd., 2009. – S. 115.

conclusion that special types of exemption from criminal liability for corruption crimes are inherent in the social and legal preconditions. It is formed from the following factors:

- social (the need to detect, prevent, disclose and investigate corruption crimes);
- criminal-law (public danger of corruption crimes, economy of criminal repression);
- criminological (high degree of latency of these crimes and the complexity of preventing them);
- criminal-procedural and operational-search (complexity of detection, disclosure and investigation of corruption crimes);
- international-legal (requirements and recommendations of international normative legal acts in the field of combating corruption).

Considering the significance of the above provisions on special types of exemption from criminal liability for corruption crimes, we propose to understand them as a means aimed at strengthening the criminal law protection of social relations from the most dangerous manifestations of corruption crime.

In the literature, the statements made (and they deserve attention) on the inexpediency of unconditional cessation of all criminal-law consequences because of the exemption from criminal liability. Some authors believe that, since the institution of exemption from criminal liability does not comply with the principle of inevitability of liability for the committed, it would be advisable that the provisions of the General Part of the CC, which provide for the exemption from criminal liability of person, stipulates that the person after exemption from the criminal liability two or three years felt the invisible sword of the criminal law.⁵⁵

Taking into account the above statements, we will express our position based on the results of the survey of law enforcement officers. In order to determine what is needed to effectively counteract corruption in Ukraine, respondents were offered four options, the largest number of responses received the option of “introduction of dramatically severer sanctions” – 44,4 %. Further on descending order: making of the system of public control – 27,5 %; the option proposed by the questioned people – an increase in wages for officials – 20,9 %; the exclusion of any possibility of exemption from criminal liability for corruption crimes – 17,6 %; the expansion of the possibility of exemption from criminal liability for all corruption crimes – 4,6 % (see annex B).

Thus, the decisive influence on the validity (effectiveness) of the incentive norms on corruption crimes has a tool to stimulation. The fear of harsh sanctions and awareness of the fact that they can be exempted from criminal liability for corruption

⁵⁵ Hryhorieva M. Ye. Zvlnennia osoby vid kryminalnoi vidpovidalnosti u zviazku z yii diiovym kaiattiam : avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk : 12.00.08 / Hryhorieva M. Ye. – Kharkiv, 2007. – 20 s.

crimes prompts them to timely avoid possible socially dangerous consequences, as well as to assist pre-trial investigation authorities and the court in disclosing crimes (if a criminal offense has already taken place).

Consequently, the criteria and conditions for the effectiveness of special types of exemption from criminal liability for corruption crimes have a significant social conditionality and are directly related to the legal awareness and legal culture of the Ukrainian population.

An additional explanation is that corruption in Ukraine has features that distinguish it from corruption in developed countries. Without identifying them, it is impossible to develop adequate anti-corruption measures. The corruption in our state is the corruption of the type of crisis. That is, that: a) is generated by the crisis of modern Ukrainian society (and not only by the imperfection of criminal justice); b) is able to deepen this crisis, having the ability to negate any political, economic, legal and moral reforms. In addition, in this is a threat to the national security.⁵⁶

The crisis of Ukrainian society is a consequence of the crisis of social culture of citizens, which includes, in particular, the political, economic, legal, moral culture of citizens. There is a pattern: what is the social culture of citizens and such is social life. Consequently, corruption-type crisis that struck contemporary Ukraine has the basis for a significant stratum of citizens deprived of proper social culture and therefore they are affected by arbitrariness and illusions that manifest themselves in the form of corruption. It is precisely the lack of citizens' proper political, economic, legal, and moral culture that they have, for example, Swedes or Germans, who are now a breeding ground for corruption-type crisis in Ukraine. Such corruption constitutes a major threat to the Ukrainian nation, in particular to its political, economic, legal, moral and cultural fundamentals. In the near future, one can see that even the problems that arise around the Ukrainian language in Ukraine have a "corruption component".

The crisis-type corruption in Ukraine, which affects not only the state, but also civil society and the Ukrainian nation itself, precedes the fact that counteraction technology must be adequate developed to counteract this type of corruption (and not corruption at all), in order to effectively counteract it. In addition, here it is worth turning to the world experience. In particular, the anti-corruption technology of the crisis type, used by F. Roosevelt within the so-called "New deal", was used to bring the United States out of the Great depression of 1929–1933.⁵⁷

There is no such approach in Ukraine yet. Current anti-corruption activities are not adequate to the current "Ukrainian" corruption. It boils down to blind manipulation of changes in legislation (which has the form of its improvement) and chaotic actions

⁵⁶ Kostenko O. Koruptsiia v Ukraini – osnovnyi antyukrainskyi faktor [Elektronnyi resurs] / O. Kostenko. – Rezhym dostupu : http://narodna.pravda.com.ua/politics/47ecdd7bdfcfc/view_print/

⁵⁷ Kostenko O. Shchodo antykoruptsiinoho potentsialu "liudskoho faktoru", abo pro "kamin, yakym znevazhyly budivnychi" [Elektronnyi resurs] / O. Kostenko. – Rezhym dostupu : https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=1700120673544963&id=1614195908804107

in “improving” the institutions of criminal justice (law enforcement). More than a decade years of experience of such an opposition testifies to its infertility. Consequently, ignoring the patterns of the existence of crisis-type corruption in Ukraine leads to voluntarism in opposing it (in particular, to the legislative, as well as political, which manifests itself in the unsystematic reform of the institutions of criminal justice).⁵⁸

An analysis of the practice of combating corruption in Ukraine shows that it is not based on adequate ideas about the roots of corruption. In particular, the factor of corruption activity of citizens is not taken into account, and therefore all reduces to corrupt activity of officials (official) persons. This means that from the strategy and anti-corruption tactics there is such a potential as “activities aimed at reducing the corruption activity of citizens”, which we consider to be crucial to counteracting the crisis-type corruption. The truth is obvious: the less bribes will be given, the less they will be taken. In other words: so many bribes are taken, because of people give many bribes.

Inclusion of the potential of “activity aimed at reducing the corruption activity of citizens” to the anti-corruption system involves the deployment of activities for the formation of the anticorruption culture of citizens (for example, in the form of the development and implementation of a special “Program for the formation of anticorruption culture in Ukraine”, taking into account foreign experience, in particular the experience of forming “anti-mafios culture” in the Italian city of Palermo).⁵⁹

The need for such an approach to improve the fight against corruption in Ukraine follows from the development of the Institute of State and Law. V. M. Koretsky’s doctrine of combating crime, which is expressed by the formula: “social culture of citizens plus criminal justice”. This so-called cultural doctrine is as follows: if in Ukraine no conditions are created for the development of the social (that is, political, economic, legal, moral) culture of citizens, then no constitutional, legislative, judicial, administrative or other reforms will have anti-criminal, in particular and anticorruption effect, and therefore will not have any at all. To help our state can only reforms such as “New Deal” by F. Roosevelt, which have exactly the anti-corruption potential, that is, create conditions for the development of the political, economic, legal, moral culture of citizens.⁶⁰

⁵⁸ Kostenko O. Koruptsiia v Ukraini – osnovnyi antyukrainskyi faktor [Elektronnyi resurs] / O. Kostenko. – Rezhym dostupu : http://narodna.pravda.com.ua/politics/47ecdd7bdfcfc/view_print/

⁵⁹ Kostenko O. Shchodo antykoruptsiinoho potentsialu “liudskoho faktoru”, abo pro “kamin, yakym znevazhyly budivnychi” [Elektronnyi resurs] / O. Kostenko. – Rezhym dostupu : https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=1700120673544963&id=1614195908804107

⁶⁰ Kostenko O. Shchodo antykoruptsiinoho potentsialu “liudskoho faktoru”, abo pro “kamin, yakym znevazhyly budivnychi” [Elektronnyi resurs] / O. Kostenko. – Rezhym dostupu : https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=1700120673544963&id=1614195908804107

Proceeding from the “cultural” doctrine of combating crime (and corruption), it is necessary to point out the pattern: criminal justice is effective as much as insofar as the social culture of citizens under which they understand political, economic, legal and moral culture. According to this doctrine, no “perfection” of criminal justice (i. e., improvement of anti-corruption legislation and anti-corruption institutions) will give no effect if the anticorruption culture of citizens will not be properly developed in Ukraine.⁶¹

2.3. The application of the institute of the exemption from criminal liability for corruption crimes

Institutes of criminal law have come a long way of their historical formation. They did not occur simultaneously, but are the result of the adaptation of this branch of law to the conditions of a social situation that is constantly changing. It should be noted that the institute of exemption from criminal liability does not commit the decriminalization, but frees certain persons from liability for the crime, that they committed. Therefore, the exemption from criminal liability does not mean justification of a person or recognition of her innocent. Some grounds for exemption from criminal liability are not rehabilitated certain in the CC of Ukraine. The forms and types of positive behaviour are legally enshrined and in case of execution it by person in full, it should be a “incentive” reaction from the state as an exemption from criminal liability.

The analysis of modern criminal law and other legal, social and political processes in Ukraine gives grounds for the conclusion that the process of formation and development of criminal-law institutes passes one of its active phases.

The general ground for the exemption of a person who committed a crime from criminal liability for corruption crimes under the norms of the Special part of the CC of Ukraine is the inappropriate involvement of him in court liability and the enforcement of coercive measures of criminal-law influence to him. In resolving the issue of exemption from criminal liability, not only a criminal act and a number of legally significant circumstances related to its implementation, but also the characteristics of the guilty person and his conduct before or after the commission of the crime shall be assessed.

In the theory of criminal law, the following scientists paid much attention to studying the problem of exemption from criminal liability: Yu. V. Baulin, A. I. Boitsov, Ya. M. Brainin, K. K. Vavylov, B. Vittenberg, L. V. Golovko, T. T. Dubinin, S. Kelina, N. F. Kuznyetsova, S. N. Sabanin, V. V. Skibitskyi and others. Recently, some types of exemption from criminal liability at the level of the dissertation were investigated by M. Ye. Grigorieva, A. A. Zhitniy, P. V. Khrypinskyi and others.

⁶¹ Right there.

The criminal-law institute is a normative decorated structural element of the criminal law field. The signs of this institution should be the considered ideanormative and appropriate to him social meaning. The second sign of the institute is the plurality of norms that make up it. The third sign of the criminal law institute is its focus on solving detailed intra-industry problems and external social tasks for the indicated sphere of policy.⁶²

Today one of the trends of criminal legislation can be called the rationing of cross-sectoral institutes. This is due to the fact that the individual elements of the criminal-law methods of management are “superimposed” on the subject of another branch of law or are the result of applying to the regulation of criminal law relations methods of other branches of law.

Despite the use of blanket dispositions in criminal law, in many cases we precisely can talk about inter-branch institutions. One of the most striking examples is the institute of criminal liability for corruption crimes. This institute can and should, in our opinion, be considered cross-sectoral. In V. M. Kyrychka’s opinion, two groups of features are characteristic of corruption crimes: a) the composition of the crime provided for by the CC; b) the signs of a corruption offense⁶³ are stipulated in art. 1 of the Law of Ukraine “On prevention of corruption” of October 14, 2014.⁶⁴ Similarly is opinion of V. M. Kuts, who points out that a corruption crime is a socially dangerous act that contains signs of corruption and corruption offence, what is envisaged in the special part of the Criminal Code of Ukraine.⁶⁵ I. Ye. Mezentseva⁶⁶ defends the same position.

In addition, the cross-sectoral nature of the specified institute is due to the relationship with the criminal-procedural norms, which in many respects determine the direct practical implementation of special types of exemption from criminal liability for corruption crimes. The procedural ground for termination of a criminal prosecution is the execution of a guilty set of necessary and sufficient conditions (or the form and type of positive behaviour of the perpetrator, or the circumstance were preceding the commission of a crime) included in the construction of relevant norm of exemption. Taken together, they testify to the lack of expediency to lay the claiming all legal arising for the perpetrator from the criminal acts committed the

⁶² Lykhova S. Ya. Rozvytok kryminalno-pravovykh instytutiv v Ukraini na suchasnomu etapi [Elektronnyi resurs] / S. Ya. Lykhova. – Rezhym dostupu : <http://conference.nau.edu.ua/index.php/TL/PRAVVYIMIR/paper/viewFile/1498/879>

⁶³ Kyrychko V. M. Kryminalna vidpovidalnist za koruptsiuu / V. M. Kyrychko. – Kharkiv : Pravo, 2013. – S. 14.

⁶⁴ Pro zapobihannia koruptsii : Zakon Ukrainy vid 14 zhovt. 2014 r. [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>

⁶⁵ Kurs uholovnoho prava. Obschchaia chast. T. 2. Uchenye o nakazanyy : uchebnyk dlia vuzov / pod red. d-ra yuryd. nauk, prof. N. F. Kuznetsovoi y dr. – Moskva : ZERTsALO, 1999. – S. 35.

⁶⁶ Mezentseva I. Vyznachennia predmeta koruptsiinykh zlochyniv [Elektronnyi resurs] / I. Mezentseva // Visnyk Natsionalnoi akademii prokuratury Ukrainy. – 2014. – № 5. – S. 76–81. – Rezhym dostupu : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnapu_2014_5_13

official condemnation of a person and recognition him to be a criminal, his appointment of a punishment, the availability of criminal record. The procedural form of wrapping a similar ground is the decision of the authorized authority contained in the resolution (adopting) on the termination of criminal prosecution. The issue of exemption a person from criminal liability in special cases can be resolved both at pre-trial stages and in the order of preliminary hearing of materials of criminal proceedings and in court proceedings.

One of the most urgent reasons for application of the institute to exempt from criminal liability for corruption crimes is the subject's voluntary notification of a crime committed by him to the relevant official.

A number of articles of the CPC provides answers to questions about an authority whose servant is endowed with the right to report suspicion. In particular, according to part 4 of art. 22 CPC the prosecutor reports to a person about suspicion of committing a criminal offense. In cases provided for by the CPC, a person may be informed of a suspicion of committing a criminal offense by an investigator in agreement with the prosecutor. Consequently, the authorities from whose official is entitled to report suspicion under the law are the Procuracy (article 11 (2), 36 of the CPC), Interior, Security, bodies supervising the observance of tax legislation, state investigation bureau, investigating officers of investigative units of performing preliminary inquiries and carrying out pre-trial investigation (art. 38 CPC), and authorized to notify the person, in agreement with the prosecutor, of suspicion (paragraph 6 of article 2, 40 of the CPC).⁶⁷

That is, the addressee of the voluntary notification should be the inquiry authority, investigator, prosecutor, judge or court (including special anti-corruption bodies such as the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office, etc.), and the content of the notification should include information about crime.

It should be clarified within what much time a person should report a crime committed by this person – given bribery of an employee of an enterprise, institution or organization – in order to be exempted from criminal liability. According to art. 214 of the CPC of Ukraine, the investigator, the prosecutor immediately, but not later than 24 hours after the submission of the application, the notification of a criminal offense committed or, after an self-identification of him from any source of circumstances that may indicate the commission of a criminal crime, is obliged to make the relevant information to the a single register of pre-trial investigations and initiate an investigation (part 1). Pre-trial investigation commences from the moment of entering information into the Unified Register of pre-trial investigations. The provisions about the Unified Register of Pre-trial Investigations, the procedure for its

⁶⁷ Osadchyi V. I. Kryminalno-pravova kharakterystyka ta kvalifikatsiia pidkupu pratsivnyka pidpriyemstva, ustanovy chy orhanizatsii (st. 354 KK Ukrainy) / V. I. Osadchyi // Yurydychnyi visnyk. – 2015. – № 2 (35). – S. 147.

formation and maintenance are approved by the General Prosecutor's Office of Ukraine, with the consent of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, the SBU, the body, that supervising the compliance with tax legislation (part 2). The carrying out pre-trial investigation before the entering of information in the register or without such an entering is not allowed and entails the liability established by law (part 3).⁶⁸

Consequently, information about the crime should be made immediately, but not later than 24 hours, into the Unified Register of Pre-trial Investigations. This register is in accordance with the Regulation on the procedure for conducting the Uniform Register of Pre-trial Investigations, approved by the order of the General Prosecutor of Ukraine № 69 dated August 17, 2012 (with the changes approved by the orders of the General Prosecutor of Ukraine dated November 14, 2012, № 113, dd. 25.01.2013, № 13, dated 25.04.2013 № 54, 09.09.2014 № 95) and is created, in particular, with the purpose of providing a uniform record of criminal offenses.

In other words, only the data of this Register document the fact of the committed crime.

That is, from the moment of registration of a crime in the Register the body whose official is entitled under the law to report suspicion has documented information about this crime.

For example, there is a designated law-enforcement position in which a person is not exempted from criminal liability for giving a bribe on the grounds of a voluntary application, if she has reported about it on interrogation in another case, believing that this is known for the investigating authorities.⁶⁹ It is difficult to agree with this statement. Since the key is the voluntary nature of such a message and motives play a secondary role, and may be different (fear of liability, revenge, mistakes, etc.).

At the same time, we emphasize that in order to properly resolve the issue of exemption of a person from criminal liability, it is necessary to take into account the circumstances in which is the person who committed the crime is present. Hypothetically, one can imagine a situation where a body whose official by the law has the right to report suspicion becomes aware of a crime committed at the time of its commission, and information about it can be immediately added to the said Register. However, for person who committed the crime and this person wants to declare about it voluntarily is necessary to have some time for doing it. For example, the call, the personally appearing in organ, the transmission information about the

⁶⁸ Osadchyi V. I. Kryminalno-pravova kharakterystyka ta kvalifikatsiia pidkupu pratsivnyka pidpriumstva, ustanovy chy orhanizatsii (st. 354 KK Ukrainy) / V. I. Osadchyi // Yurydychnyi visnyk. – 2015. – № 2 (35). – S. 47.

⁶⁹ Postanovlenye Plenuma Verkhovnoho Suda Rossyiskoi Federatsyy ot 9 yuliya 2013 h. № 24 “O sudebnoi praktyke po delam o vziatochnychestve y ob ynykh korruptsyonnykh prestupleniyakh” [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupa : <http://www.rg.ru/2013/07/17/verhovny-sud-dok.html>

crime committed with somebody. In addition, this condition must be taken into consideration.

In general, the time during which a person voluntarily reports about crime committed by her should be determined taking into account the requirements of art. 214 CPC, but with the obligatory regard of the person's ability to report about crime committed by her. The current criminal law does not require the prompt notification of the committed as a condition for the exemption of the provider of giving unlawful gain (bribery) from criminal liability. It is only necessary that this notification be voluntary, and the form and time of the message do not have a value. The presence of a person in circumstances that objectively prevent her from voluntarily reporting about the crime committed by her (sudden illness, committing a crime against her, natural or fabricated disasters, etc.), it should not exclude the person's possibility of exemption from criminal liability.⁷⁰

An active assistance in the disclosure and (or) investigation of a crime is one of the mandatory conditions for the exemption of liability for crimes provided for in articles 354, 368-3, 368-4, 369, 369-2 of the CC of Ukraine. When establishing this sign, it is necessary that the perpetrator commit the act by the way of action. Actions may be different and objectively depend on the circumstances of the offense, for example, a message about the place of storage of the subject of the crime (unlawful benefit) or about other participants who were involved in the commission of the crime. The person's non-compliance with condition precludes the use of the said notes.⁷¹

We will note that the activity of the guilty in this case is a qualitative criterion. In a broad sense, activity (from Latin *activus* - active) is a certain human activity.⁷² More specifically, an activity is the social quality of the individual, embodied to the ability to carry out socially meaningful actions.

We can assume that the legislator, who use the term "active assistance" to the disclosure and (or) investigation of the crime, has pointed to the initiatory prosecution of the perpetrators, aimed at maximally simplifying the activities of law enforcement agencies in establishing the circumstances of the crime, exposing the perpetrators, finding the property and other values, obtained in a criminal way, in order to economy of forces and means of criminal justice. In addition, attention should be paid to the fact that the law in part 5 of art. 354 of the CC of Ukraine established condition of "active assistance in the disclosure of the crime", and our

⁷⁰ Osadchyi V. I. Kryminalno-pravova kharakterystyka ta kvalifikatsiia pidkupu pratsivnyka pidpriemstva, ustanovy chy orhanizatsii (st. 354 KK Ukrainy) / V. I. Osadchyi // Yurydychny visnyk. – 2015. – № 2 (35). – S. 147–148.

⁷¹ Sabanyn S. N. Nekotorye problemy zakonodatelnoi rehlamentatsyy spetsyalnykh vydov osvobozhdeniia ot uholovnoi otvetstvennosti / S. N. Sabanyn, D. A. Hryshyn // Yurydycheskaia nauka y pravookhranytelnaia praktyka. – 2012. – № 2. – S. 59–66.

⁷² Ozhehov S. Y. Tolkovyi slovar russkoho yazyka / S. Y. Ozhehov, N. Yu. Shvedova. – Moskva : [b. y.], 1995. – S. 647.

proposed supplement to the note in the form of “and (or) investigation” is an author’s. There is no need to change this norm in view of the interpretation of the “disclosure of a crime” from the stage of detection until the judgment of the court against the perpetrators.

Consequently, the investigation conducted is an integral part of the disclosure of such a corruption crime. Based on the foregoing, the application of the institute for exemption from criminal liability for these crimes depends on the implementation of the disclosure process in practice. Such clarification should be set forth in the Resolution of the Plenary Session of the Supreme Court of Ukraine for the same understanding and application of the characteristic features (conditions).

We believe that active assistance in the disclosure of a crime is expressed in the actions of the perpetrator with providing the previously unknown information to investigative authorities. At the same time, the legislator reasonably provides the qualitative side of this condition. On the part of the perpetrator, assistance the disclosure of a criminal act may be voluntary or forced, explicit or implicit, proactive or on the instructions of law enforcement agencies. These actions can be realized by the person in various forms, for example, indication of the location of the tools of the crime, the disclosure of accomplices, preventing the advancing of damage, assistance in conducting investigative and operational-search activities, providing physical evidence in the criminal case, etc.

If assistance to law enforcement agencies by the guilty party did not lead to positive results (for example, despite it, it was not possible to detain accomplices or to find the means of committing a crime or other necessary evidence), this circumstance in itself should not prevent the application of the exemption from criminal liability for a corruption crime. The key issue is perpetrator’s providing information, his actions to facilitation the disclosure of the corruption crime. Since it is impossible to achieve the expected results from purely objective circumstances, in particular, the accomplice cannot be detained, since he went abroad, some of the physical evidence was physically liquidated by the innocent, etc.

It is also necessary to pay attention to cases of an attempt to obtain an unlawful benefit (bribery). The subject requires the person the item of the benefit (bribery), and the latter informs the body that has the right to report the suspicion. Then, with the knowledge and control of the relevant authorities, they are forwarded to an official by the authorities for the disclosure and detention of the perpetrator at the crime scene. In this case, there is the fact of committing a crime, for example, an attempt to obtain an unlawful benefit (bribery). It can be considered that in such cases, the person who facilitated the law enforcement agencies in exposing the perpetrator and carrying out operational-search activities should not be brought to criminal liability.

We agree with those scholars who believe that the conditions for the use of active repentance in many cases do not meet the conditions for the application of

special types of exemption from criminal liability, enshrined in the Special Part of the CC of Ukraine, in our case - corruption crimes.⁷³

The problem is the exemption from the criminal liability of the intermediary in obtaining unlawful benefits. According to V. M. Borkov, considering that it is a question of the grounds for the exemption of liability, precisely because of the mediation in obtaining a bribe, it turns out that the subject stops his crime committing. The cessation of crimes is carried out at the stage of an attempt or during the development of its objective side. The cessation may be aimed at preventing socially dangerous consequences, minimizing them.

Therefore, speaking about the termination of an assault already committed is not entirely correct.⁷⁴ However, this statement concerns only the receipt of a bribe, with regard to unlawful benefits (after the introduction of amendments to the CC of Ukraine in 2013), there is a different situation.⁷⁵ Because since the receipt is considered to have been completed already from the moment of granting consent for receiving – acceptance of the offer / promise. Accordingly, the legislator truncated time that could be used to prevent socially dangerous consequences. We consider this issue in relation to the article specified in part 5 of art. 354 of the CC of Ukraine. There is no article in this list. 368 of the CC of Ukraine, which previously was defined the criminal liability for receiving a bribe, and today “The official’s adoption of a proposal, promise or obtaining an unlawful benefit”. Accordingly, now can be no any exemption of criminal liability for an official’s obtaining an unlawful benefit.

For the application of this institute, it is important to delineate between the cases provided for by the CC of Ukraine exemptions from criminal liability and cases where, in accordance with this code, the exemption is impossible at all, for example: insignificance of the act (part 2 of art. 11), committing an act in a state of insanity (part 2 of art. 19), failure to achieve the person of the age of criminal liability (art. 22), the presence of circumstances excluding criminality of an act (chapter VIII of the General part), as well as cases where the person is not subject to such liability (part 2 of art. 385, part 2 of art. 396 of the CC of Ukraine). The exemption from criminal liability should be separated from the exemption of the convicted from punishment and serving the sentence on the basis of the provisions of chapter XII or articles 104, 105, 107 of the General part of the CC of Ukraine.

The describing the use of the institute for exemption from criminal liability for corruption crimes, it should be noted that the above-mentioned criminal norms do not

⁷³ Antonov A. H. *Deiatelnoe raskaianye kak osnovanye osvobozhdeniya ot uholovnoi otvetstvennosti* : avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk / Antonov A. H. – Tomsk, 2000. – S. 17.

⁷⁴ Borkov V. *Novaia redaktsiya norm ob otvetstvennosti za vziatochnychestvo: problemy pryemeneniya* / V. Borkov // *Uholovnoe pravo*. – 2011. – № 4. – S. 9–14.

⁷⁵ *Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo pryvedennia natsionalnoho zakonodavstva u vidpovidnist iz standartamy Kryminalnoi konventsii pro borotbu z koruptsiieiu* : Zakon Ukrainy vid 18 kvit. 2013 r. [Elektronnyi resurs] // *Vidomosti Verkhovnoi Rady*. – 2014. – № 10. – S. 119. – Rezhym dostupu : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/221-18>

include the conditions associated with committing a crime of this type for the first time. Since the secondary exemption from criminal liability on non-exculpatory grounds is impossible, given that the person has not realized the opportunity given to her by the state to rehabilitate.

The person, who first committed the crime, from a legal point of view, should also recognize a person who before had committed a criminal act but: a) was acquitted by the court regarding the charge; b) was lawfully exempted from criminal liability; c) was rehabilitated; d) was convicted without a sentencing or exempted from punishment; e) has completed a sentence for acts, the crime and punishment of which was removed by law (in accordance with part 3 and part 4, art. 88 of the CC of Ukraine, it is admitted as such is with no criminal record).

Consequently, the additional condition for the special types of exemption from criminal liability for corruption crimes it is necessary to consolidate a ban on the exemption of criminal liability of participants who previously committed similar socially dangerous acts.

At the same time, it important for the practice of applying this institute is the distinction the totality of crimes from continuing to give away or to receive several methods of unlawful remuneration in commercial bribery. As a one of the only continuing crimes should, in particular, be to qualify systematic getting the unlawful benefit from the same person for the general patronage or acquiescence, if the said actions that the said actions were merged by a single intent. It should be noted that in obtaining an unlawful benefit for general patronage or acquiescence, the concrete action (inaction) for which it was received at the time of its adoption is not stipulated between the one who gives and the recipient, but only they are understood like probable and possible in the future.

General patronage in employment may be manifested, in particular, in the ungrounded appointment subordinate, including a violation of the established order, to a higher position, to include him in the lists of persons who are submitted for incentive payments. For example, to condoning in employment includes the consent of an official of a control body do not to apply measures of exemption that fall within its authority in identify of a violation of a person who gives this official an unlawful benefit.

To the general patronage or condoning in employment include actions (inaction) that may be committed by an official in favour of both subordinates and other persons who are subject to supervisory, control or other functions of the representative of the government, as well as his organizational-regulatory functions.

There is no set of crimes in cases when unlawful profit from a commercial bribe is received or transferred of several persons, but by the commission of one act (act of inactivity) in the general interest of these persons. It cannot qualify as the only continuing crime of receiving simultaneously, including through an intermediary of an unlawful benefit, also in commercial bribery from several persons, if in the interests of each of them an official or person performing administrative functions in

a commercial or in other organization, the separate action goes on (act of inactivity). The committed in such circumstances, it forms a set of crimes.

The independent in its application is the aspect of committing a corrupt crime by a group of individuals in deciding on their exemption from criminal liability. An unlawful gain or object of commercial bribery shall be deemed to have been obtained by a group of persons under a previous conspiracy if two or more officials or two or more persons who involved in the crime engaged in a managerial function in a commercial or other organization who have agreed in advance to jointly commit the crime by way of the acceptance by each of the members of the group of part of the unlawful remuneration, for the commission of each of them actions (inaction) on the service in favour of the transfer of the illegal remuneration of the person or persons who are submitted. In qualifying the actions of these persons, it does not matter what amount was received by each of the members of the criminal group, as well as the person, who gave a benefit, understood that several officials involved in the receipt of unlawful benefits.

If two or more officials for objective reasons cannot carry out the same action (inaction) in favour of the transmission, then should this indicator be set? The answer to this question about qualification, as in the other and the explanation of judicial-investigation practice, is absent.

Concerning the exemption of a member (participants) of the group, that will be the first condition of voluntary notification of a corruption crime to the relevant bodies. In addition, fulfilment of the next condition – active assistance in the disclosure of a crime – can become one of the obstacles to the use of exemption of other participants (party) of the group. Because of the fact that it requires the person to actively promote the disclosure of accomplices.

A separate issue for the application of this exemption institute is the full reimbursement of harm damages or elimination of the harm suffered. As well as the condition of preventing the exemption of a repeated commission of a corruption crime, legislator lost the condition of compensation for committed damage by the guilty. This reimbursement consists in subject of crime voluntary satisfaction, substantiated claims of the victim about the compensation of the material and moral damage caused by the crime, and in smoothing it in another way, for example, by public apologies for the insult.

In doing so, you should not predict the possibility of reimbursing a damage by the other persons, including close relatives. As that would be contrary to the principle of criminal law (the individuality of responsibility).

The consideration of a possible variant of action in practice when the official receives remuneration for the use of exclusively personal relationship, not related to his official position, deserves the particular attention.

The official's acceptance of money, services of property nature, etc. for committing of actions (inaction), although related to the performance of his

professional duties, but does not belong to the powers of a representative of power, organizational or administrative-economic functions, does not form a composition of unlawful benefit. The promotion of an official owing to his position, committing actions (inaction) in favour of a person benefits or represents to them the persons, is expressed in use by the recipient of authority and other opportunities for a position to exercise influence on other officials in order to carry out these specified actions (inactivity) in the service. Such influence consists in inducing another official to commit the corresponding actions (inaction) by means of persuasion, promises, coercion, etc. This fact cannot be qualified according to articles 354, 368-3, 368-4, 369, 369-2 of the CC of Ukraine.

Since in these cases, the abolition of an official's committing an unlawful action (inaction) in the service may, if there are grounds for doing so, lead to criminal liability for other crimes (for example, incitement to abuse of office or excess of authority).

Accordingly, the possibility of applying to such a subject a special norm of exemption from criminal liability for corruption crimes is excluded.

Analysing the judicial practice of the use of this institute, one can distinguish the following general moments: when making a decision to exemption the perpetrator from criminal liability in general and in special cases, in particular, the courts, as a rule, refer to the repentance of the perpetrator in the committed crime, the presence of young children or other relatives on the his maintenance, the disability of perpetrator, positive characteristics from the work place, learning or live, provokes the behaviour of the perpetrator himself (if any).⁷⁶ However, in regulations on the closure of criminal proceedings, judges do not always motivate how the damage caused to a victim is compensated, and also do not always find out the defendant is pleading guilty of committing a crime, and whether he agrees in closing the criminal case on the basis of a special norm of exemption from criminal liability.

In some of the cases, which was studied by us, the courts were restricted by noting the availability of conditions for special conditions for exemption, without naming them and not motivating their decision, and in other cases – the even parts of these conditions (in one case was that, the guilty had previously been convicted, in the other case was that, the guilty did not compensate for losses, but only had to commit to reimburse it in the future).⁷⁷ In our opinion, this testifies to the problems

⁷⁶ Uzahalnennia sudovoi praktyky rozghliadu sprav pro administratyvni koruptsiini pravoporushennia ta deiaki zlochyny, peredbacheni rozdilom XVII Kryminalnoho kodeksu Ukrainy za 2013 rik. – Boryspilskym miskraionnym sudom Kyivskoi oblasti [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu : http://zib.com.ua/ua/print/57263-uzagalnennya_sudovoi_praktiki_rozglyadu_sprav_pro_administra.html

⁷⁷ Uzahalnennia sudovoi praktyky zastosuvannia Zhydachivskym raionnym sudom zakonodavstva pro vidpovidalnist za okremi koruptsiini zlochyny ta pravoporushennia u spravakh, rozghlianutykh sudom v 2013 rotsi i pershomu pivrichchi 2014 roku [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu : http://gd.lv.court.gov.ua/userfiles/file/sud1307/pdf/Yzahalnennja/yz_korypcia_2014.pdf

of law-enforcement practice due to imperfections of the norms of criminal legislation themselves, as well as due to the lack of clarification to the Plenum of the Supreme Court of Ukraine, as has been repeatedly noted by the works earlier.

Positive for law-enforcement practice is the combining of the conditions for exemption from criminal liability for five corruption crimes in the one incentive norm – part 5 of art. 354 of the CC of Ukraine.

However, this approach excludes the existence of a special exemption for most of such crimes, namely: 15 articles from the specified list in the note to art. 45 of the CC of Ukraine. Arguing the necessity of the existence of this incentive institute as an effective instrument for detecting latent corruption crime, it is expedient to extend the possibility of applying a special exemption by creating a single incentive norm that would distribute to a more numerous group of corruption crimes, the subject of which is designated in detail, in particular by I. Ye. Mezentseva⁷⁸ and confirms the wider use of this institute.

If the person, who transferred the property, which was provided property rights, which undertook the services of a property nature for the commission of an official (inaction) in the service, was aware that these values are not intended for the illegal enrichment of an official or his relatives or his close, committed by him does not form a corrupt crime.

In the event that the indicated person has received the values for making actions (inaction) which in reality it cannot carry out due to the lack of official authority and the impossibility to use his official position, such actions, if there is intent to acquire the values should be qualified as a fraud committed a person with using his official position. The owner of the values transferred to him in these cases is responsible for the offer / promise or the giving of unlawful bribery or commercial bribery. This qualification rule is often known and widely used in judicial-investigative practice. However, it is necessary to indicate the existing limitations in applying the institute of exemption of authority against the fraudster. Since a priori, he is not able to be exempted from criminal liability, with compliance with the conditions for reporting a corruption crime to the appropriate authorities, actively promoting disclosure. Given the fact that fraud, provided by art. 190 of the CC of Ukraine, does not have such an encouraging special type of exemption of the guilty person.

Also, in the case where the person promised or offered mediation in the provision of unlawful benefits, deliberately did not intend to convey the values as a subject of a crime to an official or intermediary and, having received the specified values, made it in own favour, the committed should be qualified as a fraud which is not coupled with corruption crimes.

⁷⁸ Mezentseva I. Vyznachennia predmeta koruptsiinykh zlochyniv [Elektronnyi resurs] / I. Mezentseva // Visnyk Natsionalnoi akademii prokuratury Ukrainy. – 2014. – № 5. – S. 76–81. – Rezhym dostupu : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnapu_2014_5_13

The criminal-legal grounds for promoting the disclosure and investigation of a crime of a person who committed crimes, as conditions for his exemption from criminal liability, are:

1) the voluntary nature of his actions (the initiative can give from both the person who committed the crime and other persons, for example, officers of the investigation body, the prosecutor's office and the court, most importantly, that the person must have a choice of a variant of his behaviour);

2) the completeness of providing possible and effective assistance to law enforcement agencies, which is to give of truthful testimony, to participate in conducting investigative actions; to assist in establishing all factual circumstances relevant to the case; to detect guns, traces and subjects of crime; to expose other accomplices of the crime and their role; to search of property acquired by criminal means; to clarify the causes and conditions that contribute to the commission of crime. Therefore, if a person who committed a crime in a group with unidentified perpetrators is assisting an investigation, for example, in the full return of an unlawful reward or represents a tool to commit a crime, but refuses to name accomplices, such a person cannot be exempted from criminal liability, and his actions to facilitate the disclosure of a crime should be recognized only to be circumstances that mitigate the punishment.

To disclose means to identify, to make known, to explain anything secret, unknown, etc. (any crime or person, who committed a crime or it is possible to be some persons). The current design of the incentive norm provided in art. 354 of the CC of Ukraine, demands from practitioners the unauthorized wide interpretation of this term, in particular the inclusion of the investigation process into it. About what assistance in disclosure of a crime can we speak, if the perpetrator is detained directly at the crime scene? The person's assistance (the person, who has committed a crime) to law enforcement agencies in establishing the circumstances of the committed crime is, in such cases, facilitating the investigation of an already disclosed crime. Not without reason the legislator has identified that a notification on a crime from a corruptor must precede the active promotion of the disclosure of a crime, that has been translated in combination "and".

In this regard, we disagree with some authors who propose to change the criminal law by replacing "and" with the "and (or)" in the text. In our view, the implementation of such a proposal, on the contrary, will lead to dispute and lead to different assessments of the provisions of the law. The solution of this issue is seen in the correct interpretation of the law. We have already noted in the study, analysing the conditions for the application of exemption from criminal liability in art. 354 of the CC of Ukraine, that the legislator provides for a mandatory set of actions that constitute a positive post-criminal behaviour of the perpetrator, in the event that he could really do it.

It is necessary to detailer review understand the application of specified conditions, if at least one of them cannot be executed by the corruptor for objective

reasons. Since the research of preliminary materials of the generalization of investigative-judicial practice shows that the provisions of the law, which exempts from criminal liability, apply to cases where a person objectively could not fulfil some part of the terms of the application of the incentive norm associated with the regulation of his post-crime behaviour.

There are many examples where perform in excess of authority or abuse of official authority has a reduced degree of social danger in law-enforcement practice.

The generalization of the judicial practice in consideration of criminal cases concerning offences with signs of corruption acts (articles 364, 365 and 368 of the CC of Ukraine), carried out by the Supreme Court of Ukraine, has shown that the courts generally adhere to the legal foundations and the procedure for the exemption of persons from criminal liability established by the criminal procedure law.

However, some courts still permit a violation of the law. For example, when B. is exempted from criminal liability under part 1 of art. 368 of the CC, in connection with the changing situation and with the closing the case, the Kyiv District Court of Poltava did not discuss the issue of possibility of applying art. 7 CPC, did not explain to the defendant what could be the consequences of the exemption from criminal liability as a result of the changing situation, that is, from the non-exculpatory grounds, the court did not motivate his decision in why exactly was the changing situation and why it led to the loss of social danger of the committed action. This order of the district court was quashed by the court of appeal with the referral of the case for a new trial.⁷⁹

For example, the Putylsk district court of Chernivtsi Oblast, by order of May 21, 2007, closed the criminal case against V. under part 1 of art. 190 of the CC on the ground of art. 48 of the CC and exempted him from criminal liability in connection with the changing situation. Bodies of pre-trial investigation charged B. under part 2 of art. 368 of the CC in that he, working of the chief of the Chernivtsi oblast department of forestry, in June-August 2004 received from the private entrepreneur B. the bribe in the form of furniture with the total cost of 12 thousand UAH, from the allocation of the forest area. B. and his wife were interrogated as witnesses (they were not recognized by the victims) and they confirmed the fact of the transfer the bribe to V. The other in the court session the prosecutor groundlessly changed the prosecution of V. from the part 2 of art. 368 of the CC to the part 1 of art. 190 of the CC, as a result of which V. factually managed to avoid liability for the crime committed and he continues to work in a position of chief. witnesses also confirmed this fact in the case. There are doubts about the qualifications of the deputy general

⁷⁹ Sudova praktyka rozghliadu kryminalnykh sprav pro sluzhbovi zlochyny z oznakamy koruptsiinykh diian (statti 364, 365 ta 368 Kryminalnoho kodeksu Ukrainy), a takozh sprav pro administratyvnu vidpovidalnist za porushennia vymoh Zakonu vid 5 zhovtnia 1995 r. "Pro borotbu z koruptsiieiu" vid 2007 r. : Verkhovnyi Sud Ukrainy [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu : <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/3adf2d0e52f68d76c2256c080037bac9/366f13d23201180fc2257607002b6eb0?OpenDocument>

director of the state enterprise “Chernivtsi Regional scientific and production centre of standardization, metrology and certification” S., who was convicted under part 1 of the article 368 of CC to a fine of 12 thousand 750 UAH. In the court hearing, the witness K. confirmed that the convict demanded him \$ 2,000 and he transferred them to him, having previously applied to the law enforcement agencies to disclose S. as a bribe extortionist. Other witnesses confirmed the fact of the receipt of S. bribe by extortion in the court session. Despite this, the prosecutor changed convict’s prosecution from part 2 of art. 368 to part 1 of art. 368 of CC. In addition, in this case, the court, without reference to art. 69 of the CC, did not appoint S. additional punishment in the form of deprivation of the right to occupy certain positions or engage in certain activities, as a result of which the convict remained in office, where he received a bribe.⁸⁰

During 2013, Zhydachivsk district court of Lviv oblast received one indictment in criminal proceedings on suspicion of committing a criminal offense, stipulated in part 3 of art. 368 of the CC of Ukraine and one request for exemption from criminal liability pursuant to art. 49 of the CC of Ukraine on suspicion of committing a criminal offense, stipulated in part 1 of art. 366 of the CC of Ukraine.

During the first half of 2014, Zhydachivsk district court of Lviv oblast received one indictment in a criminal proceeding on suspicion of committing a criminal offense envisaged in the part 2 of art. 364, part 2 of art. 366 of the CC of Ukraine.⁸¹ Thus, by a decision of the Zhydachivsk district court of 30.05.2013, the prosecutor’s request to exempt the suspected citizen Y. from criminal liability for criminal offense provided for in part 1 of art. 366 of the CC of Ukraine, in connection with the expiration of the limitation period, was satisfied. In the preparatory trial, it was established that Ya. was charged with the fact that during 2008 he was a military commissioner of the united district military commissariat of Zhydachivsk-Mykolaiv, that is, a military official, contrary to the requirements of the law, repeatedly, with aware of the socially dangerous nature of his actions, anticipating their social dangerous consequences and desiring their onset, misusing his position in the interests of third parties, Ya. made other forgery of official documents, as well as the issuance of known to be false official documents, which became the reason for the avoiding to perform of citizens of A. V. Berezhanskyi, A. D. Machinskyi, R. I. My-

⁸⁰ Sudova praktyka rozghliadu kryminalnykh sprav pro sluzhbovi zlochyny z oznakamy koruptsiinykh diian (statti 364, 365 ta 368 Kryminalnoho kodeksu Ukrainy), a takozh sprav pro administratyvnu vidpovidalnist za porushennia vymoh Zakonu vid 5 zhovtnia 1995 r. “Pro borotbu z koruptsiieiu” vid 2007 r. : Verkhovnyi Sud Ukrainy [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu : <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/3adf2d0e52f68d76c2256c080037bac9/366f13d23201180fc2257607002b6eb0?OpenDocument>

⁸¹ Uzahalnennia sudovoi praktyky zastosuvannia Zhydachivskym raionnym sudom zakonodavstva pro vidpovidalnist za okremi koruptsiini zlochyny ta pravoporushennia u spravakh, rozghlianutykh sudom v 2013 rotsi i pershomu pivrichchi 2014 roku [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu : http://gd.lv.court.gov.ua/userfiles/file/sud1307/pdf/Yzahalnennja/yz_korypcia_2014.pdf

khailov, R. B. Kacharaba and R. M. Gvozdyka for military service. The actions of a citizen Ya. were qualified by part 1 of art. 366 of the CC of Ukraine by the bodies of the pre-trial investigation.

Consequently, the development of a dismissal institution, which is rooted in on the mechanisms of customary law, procedures and principles of complex social technology will, moreover, allow reduce the costs of prosecution for minor acts and minor crimes, which are necessary for the organization of the fight against serious corruption crimes, as well as to reduce extremely high overload of courts and investigation. In connection with this, it is proposed to provide for the following general conditions: the voluntary notification; an active assistance in the disclosure of crimes (including detection, prevention for and investigation); the first committing a corruption crime; the compensation for damages (if any). The specified conditions only in the complex form are the basis for exemption from criminal liability. Therefore, the release from criminal liability does not mean justification of a person or recognition of him innocent.

The article argues that the institute of exemption from criminal liability for corruption crimes refers to intersectoral. Such a classification determines the mechanism of application, which certainly is related to the norms of criminal-procedural and anti-corruption legislative acts.

The analysis of modern criminal law and other legal, social and political processes in Ukraine gives grounds for the conclusion that the process of formation and development of criminal-law institutes passes one of its active phases.

A detailed characteristic of the conditions for exemption from criminal liability for corruption crimes allowed focusing on the practical application of these norms by the judicial-investigative bodies. The voluntariness of notification of a corruption crime (stipulated by articles 354, 368-3, 368-4, 369, 369-2 of the CC of Ukraine) is a primary condition for the exemption of a person from criminal liability. This requires the establishment of the fact of voluntariness, with separating motives that play a minor role and may be different.

In determining active assistance for the disclosure of a corruption crime, a guilty person needs to commit actions that would confirm this fact. The actions can be different and objectively depend on the circumstances of the crime, for example, a notification about the place of storage of the subject of the crime (unlawful benefit) or about other participants who were involved in its commission, the finding of property and other values obtained in a criminal way.

For the saving of the forces and means of criminal justice, we recommend to set forth such explanations in the resolution of the Plenum of the Supreme Court of Ukraine to have the same understanding and application of a special exemption from criminal liability for corruption crimes.

It is useful to extend the possibility of applying a special exemption by establishment a single incentive norm in the CC of Ukraine, which would be extended to a more numerous group of corruption crimes.

2.4. The ways to improve the institute of the exemption from criminal liability for corruption crimes

The anti-criminogenic potential of the institute for exemption from criminal liability only partially realizes, since the legislator, constructing the analysed norms, made a number of conceptual miscalculations and editorial mistakes. It shows the analysis of investigative and judicial practice.

The institute of exemption from criminal liability has significant contradictions, and some of its norms conflicted not only with other articles of the CC of Ukraine, but also the norms of other branches of law.

As S. Ya. Sabanin noticed, exemption from criminal liability can then be considered justified and fair when it does not hinder the protection of the rights and freedoms of the individual, all rule of law and order from the criminal encroachments and at the same time helps to correct the guilty person, to prevent the commission of new crimes, in other words, when it meets the objectives of criminal law and allows you to achieve the goals of punishment without its real use of.⁸²

For perspective of exemption from criminal liability was devoted the research of domestic lawyers, such as O. F. Bantyshev, Yu. V. Baulin, V. I. Borysov, G. B. Vittenberg, A. A. Voznyuk, O. M. Gotin, M. Ye. Grygorieva, Yu. V. Gorodetskyi, O. O. Dudorov, O. O. Zhytnyi, O. V. Kovitidi, O. S. Kozak, O. M. Lemeshko, A. A. Muzyka, O. V. Naden, G. O. Usatyi, V. P. Tyhyi, N. B. Hlystova, S. S. Yatsenko etc. Among foreign researchers should first be called Russian lawyers H. D. Alikperova, I. Sh. Galstyan, Yu. V. Golyka, L. V. Golovka, V. S. Yegorova, V. O. Yeleonskyi, A. V. Yendoltseva, I. E. Zvecharovskiy, S. G. Kelina, V. V. Maltsev, O. Z. Rybak, S. M. Sabanyn, R. O. Sabitova etc. However, the attitude of scientists to the exemption from criminal liability varies from acceptance and proposals to its dissemination in the legislation on criminal liability (Yu. V. Baulin, V. I. Borisov, V. V. Stashys, etc.) to reject and proposals to refuse to it in favor or exemption from criminal punishment, or the replacement on the criminal-procedural “refusal of criminal prosecution” (Yu. V. Torop, L. I. Hruslova, S. S. Yatsenko, etc.).⁸³

⁸² Sabanyn S. N. Nekotorye problemy zakonodatelnoi rehlamentatsyy spetsyalnykh vydov osvobozhdeniya ot uholovnoi otvetstvennosti / S. N. Sabanyn, D. A. Hryshyn // Yurydycheskaia nauka y pravookhranytelnaia praktyka. – 2012. – № 2. – S. 62.

⁸³ Khriapinskyi P. V. Zaokhochuvalni normy u kryminalnomu zakonodavstvi Ukrainy : monohrafiia / P. V. Khriapinskyi. – Kharkiv : Kharkiv yuryd., 2009. – S. 318.

The current tendency to spread special types of exemption is ambiguous perceived by scientists. Many lawyers are proposing to go this way, gradually replacing the norms of the General part of the CC of Ukraine about the exemption from criminal liability to the more detailed provisions of the Special part, since this greatly facilitates the realization of the law in the exact accordance with their social and legal destination. Others, on the contrary, deny the prospect of development of special types of exemption in the Special part of the CC and advocate their unification by the way of generalizing the special grounds and consolidating them in the General part. In our opinion, both views are too categorical and therefore cannot be received either by theory or by practice.

There is no need to specifically note in the Special part of the CC the exemption from criminal liability in the case of committing crimes of a minor or medium gravity under an effective repentance or reconciliation with the victim. On the other hand, when establishing special types of exemption, the legislator pursues different, sometimes purely pragmatic goals, as is the case when exempting from criminal liability, if a person has paid taxes, fees (compulsory payments), and also compensated the damage inflicted to the state by their untimely payment (financial sanctions, penalties) to bringing it to criminal liability (part 4 of art. 212 of the CC of Ukraine). Almost unattainable seems the purpose to unify all types of special exemption from criminal liability within the Special part of the CC. This will result in undue and inappropriate increase of special norms in the General part of the CC of Ukraine, their exorbitant granularity and will not correspond to domestic traditions of criminal law-making.

One of the problems, the scientific development of which will contribute to the deepening of knowledge about the special exemption from criminal liability, is to find out its place in the mechanism of the realization of the functions of criminal law. The solution of this issue is needed to assess the significance of specified provisions as an element of the national criminal-law system, clarification the directions of development of the criminal-law policy of the state. Insufficient attention to it in the doctrine to some extent contributed to the fact that the significance of specified provisions in counteracting criminal manifestations was diminished, did not form a sufficiently clear understanding of their targeted purpose. In addition, in law-enforcement practice, they are assessed as secondary, the possibility of application of which, under certain circumstances, can be ignored or made subject from subjective appreciation.

Thus, logical is the dissemination the special exemption on the grounds specified in part 4 of art. 212-1 of the CC of Ukraine, for abuse, if this resulted in the actual non-receipt of funds into budgets or state trust funds or insurance premiums for compulsory state pension insurance in particularly large amounts. Removing the obstacles to exemption from criminal liability depending on the size of the pecuniary damage caused by economic or other non-violent property crimes is a promising

direction for the dissemination of the incentive requirements of the Special part of the CC of Ukraine.⁸⁴ I must say that in 2010 the legislator has already introduced the appropriate changes to part 4 of art. 212 of the CC of Ukraine.

Exemption from criminal liability of persons who voluntarily paid for committed damage in a large or very large size will effectively promote full compensation of material and moral damages to victims of crime, the return of considerable funds to the sphere of legal social circulation, would make their criminal use impossible, for example, to finance shadow, forbidden, fictitious and other socially dangerous varieties of economic activity.⁸⁵

The above examples confirm that a reduction in the level of crime in a state will only be possible if a person who commits a socially dangerous act, recognizing his guilt, will understand (feel) that the state is not an enemy from which he has to run, but is the subject with which can always be agreed (find a compromise solution). For such understanding will be facilitated by the gradual decriminalization of criminal legislation and the expansion of special grounds for exemption from criminal liability.

In view of the above, our position is to emphasize the exclusive meaning of the special exemption from criminal liability for corruption crimes as an incentive institute, which aims to promote the disclosure of facts of corruption. The reducing the high latency characteristic of this category of crimes is an indicator of the effectiveness of these measures.

Because corruption crimes are not only dangerous but also, they are difficult in identification. All persons who deliberately participate in giving-obtaining an unlawful benefit (commercial bribery); their interests are interrelated and interdependent. To solve the problem of combating corruption crime, identification and bringing to liability of the most dangerous corruptors, it is necessary to break this interdependence, which is to a certain extent provided by the legislative provision on the special exemption from liability of these persons.

The confirmation of these conclusions is empirical data obtained during the questionnaire of 306 law enforcement officers (see supplement B). Most of them are representatives of the prosecutor's office (73,5 %) who hold positions of heads (deputies) of oblast and local public procuracy, chiefs (deputies) of departments and divisions, prosecutors of divisions, leading specialists, senior investigating and investigating bodies of the procuracy of the regional and local levels. Also, employees of the National police (19,6 %) who hold positions of heads (deputies) of departments and divisions, heads of pre-trial investigation bodies, senior investigators and

⁸⁴ Leonenko I. Rozshyrennia spetsialnykh pidstav zvlennia vid kryminalnoi vidpovidalnosti – efektyvnyi zasib protydii zlochynnosti v Ukraini [Elektronnyi resurs] / I. Leonenko // Viche. – 2013. – № 12. – Rezhym dostupu : <http://www.viche.info/journal/3719/>

⁸⁵ Mytrotanov I. I. Problemy vykonannya sudovoho rishennia yak stadii realizatsii kryminalnoi vidpovidalnosti / I. I. Mytrotanov // Viche. – 2010. – № 4. – S. 22.

investigators and inspectors of the bodies of the National police of the regional and local levels; SBU – 6,9 % (heads and deputies of heads of divisions, sectors, senior inspectors, chief specialists, leading specialists, deputy officers of the SBU of the regional level). Depending on the region in which respondents' work, in the southern regions – 10,8 %, in the central regions – 18 %, in the west – 77,2 %. For the period of work in practical units, the respondents were distributed as follows: to 2 years – 6,5 %; 2–5 years – 25,5 %; 5–10 years – 34 %; more than 10 years – 34 %.

The majority of respondents answered negatively the question about whether cases of exemption from criminal liability for corruption crimes occurred in their practice or colleagues' activities: the respondents did not come across – 61,4 %, happened in the work of their colleagues – 24,8 %, happened personally (that is, in their own practice the respondent had to send the relevant materials to the court to decide the issue of the exemption of the guilty person from criminal liability, in particular, under article 369 of the CC Ukraine) – 13,7 %. The results obtained in some cases exceed 100 %, because respondents were able to mark several variants in their responses. For example, the mentioned question has been answered positively at once, that cases of exemption from corruption crimes happened in the work of colleagues and happened personally.

Most of the respondents noted that today there is a tendency to increase the number of acts of corruption – 54,9 %; a large part noted that it is difficult to answer – 29,4 %; the smallest number of responses indicated that there were no such tendencies – 15,7 %.

To find out the opinion of law enforcement officials about the need for a special type of exemption from criminal liability for corruption crimes, we proposed four options for answers. Among them, the confident majority received the option “to detect hidden facts of corruption” – 66 %. Approximately the same number of positive responses were received, which provided: for encouraging the positive behaviour of corruptors – 11,1 % and for the humane attitude to the perpetrators – 9,8 %. The share of respondents who said that such norms are not needed took a fundamentally opposite position; the norms should be excluded from the CC of Ukraine – 18,3 %.

This distribution of answers, first, proves the importance of special types of exemption from criminal liability for corruption crimes as influential means for detecting specified category of socially dangerous actions, since the latter have a super-high level of latency. Namely the awareness of the need to find effective means of disclosure, to identify the facts associated with various actions upon unlawful profit, was persecuted and, as a result, confirmed scientific looking for in specified direction.

Consequently, the norm on the special exemption liability of corruption crimes in its direction is incentive, stimulating, by encouraging the perpetrator to active repentance, to compensation for harm, and the disclosure of accomplices.

The ways of optimization should take into account the counterbalance system, when the punishment for corruption crimes rises, and as a possibility of their avoidance improves mechanisms of special types of exemption from criminal liability for specified socially dangerous acts.

The specified survey of law enforcement officers carried out within the framework of scientific research allowed to confirm the importance of such a tool as the establishment of more severe sanctions (44,4 % of respondents) (see supplement B).

In addition, for the effectiveness of act of such incentives, it is necessary to optimize the limits of court consideration when imposing a criminal punishment and other criminal-law nature measures: to prohibit the probation, the release on probation from serving a sentence for corruption crimes. We will name the most common manifestations of corruption offenses among judges: illegal receiving of material goods, services, privileges or other benefits in connection with the realization of functions for the administration to implement justice (deciding on exemption from criminal liability, the appointment of softer punishments than it is provided for by criminal law, the exemption from detention of suspects and accused persons, the election of preventive measures upon them, not related to restraint of liberty, assistance in organizing visits, meetings with lawyers); interference with the lawful activity of law enforcement officers in order to prevent them from performing official duties; assistance to economic entities, using the official position, in the implementation of entrepreneurial activities, including through the realization of “raider” schemes of illegal takeover by shareholders or third-party commercial structures of enterprises; illegal refusal to provide or providing knowingly false information (first of all, court decisions) on requests of law enforcement, state bodies, business entities and citizens in order to prevent them from fulfilling their official duties, the realization of their personal rights and freedoms.⁸⁶

O. Yu. Busol, in his doctoral dissertation “Combating corruption crime in Ukraine in the context of a modern anti-corruption strategy” (2015), gives an assessment of the general grounds for exemption from criminal liability, and proposes to supplement art. 44 of the CC of Ukraine with the third part, in which to stipulate that exemption from criminal liability is not applicable in case of committing a criminal offense (crime) containing signs of corruption and corruption offense.⁸⁷ In addition, he notes the need to improve the wording of art. 45 of the CC

⁸⁶ Lyst Heneralnoi Prokuratury Ukrainy vid 10 lystopada 2009 r. № 06/0-308 // Sprava MNDTs. – 2010. – № 15. – S. 17–27.

⁸⁷ Busol O. Yu. Protydiia koruptsiinii zlochynnosti v Ukraini u konteksti suchasnoi antykoruptsiinoi stratehii : dys. ... d-ra yuryd. nauk : spets. 12.00.08 “Kryminalne pravo ta kryminolohiia; kryminalno-vykonavche pravo” / Busol O. Yu. – Kyiv, 2015. – 479 s.

of Ukraine, namely: substantiates the inexpediency of defining the list of corruption crimes in the note to this article, which should be excluded.⁸⁸

Ways of improving the institute for exemption from criminal liability for corruption crimes are due to its novelty for domestic criminal law. Since only in 2015, the CC of Ukraine is enshrined the concept of corruption crimes in the note to art. 45 of the CC of Ukraine. As already noted, he was at once criticized in the scientific circles on the content and at the location.

Taking into account the results of the held research contained in the previous sections of the work, we propose to expand and detail the grounds and conditions for exemption from criminal liability for corruption crimes. Must be foreseen not taken into account in the current wording of art. 354 of the CC of Ukraine: “the person who first committed a corruption crime”, “fully compensated for the damage caused by him or eliminated the damage if the action actually committed by him does not contain another crime”. Note that during the survey, 60,8 % of respondents had replied positively that there was an availability of need to provide a mandatory condition for exemption from criminal liability “compensation for damage caused by a corruption crime”; negative – 13,7 %; had found difficulty in replying – 26,1 % (see supplement B).

A significant number of respondents did not agree with the proposed option of providing a mandatory condition for the exemption of criminal liability “the person who first committed a corruption crime” – 47 %; however, not smaller a part of the responses had supported such a mandatory condition for the guilty person – 35,9 %, and had found difficulty in replying – 16,3 % (see supplement B).

Most questioned respondents by their answers had countered the need to anticipate the possibility of exemption from criminal liability for all corruption crimes listed in the note of art. 45 of the CC of Ukraine, – 59,5 %, had agreed with the proposed changes – 15,7 %, had found difficulty in replying – 23,5 % (see supplement B).

In order to determine how justified is the current placement in the criminal law of the incentive norm upon corruption crimes, respondents were asked to answer the following question: “Is justified foresees by the legislator a special type of exemption from criminal liability for corruption crimes in art. 354 of the Criminal Code of Ukraine?” Most of the questioned respondents agreed with the available variant of the location of the norms in the Code, answering “yes” – 54,9 %; the smaller number of responses denied such a systematization option, answering “no” – 24,2 %. And part of respondents abstained from the final assessment of the proposed situation, noting that it is difficult to answer – 18,3 % (see supplement B).

⁸⁸ Busol O. Yu. Protydiia koruptsiinii zlochynnosti v Ukraini u konteksti suchasnoi antykoruptsiinoi stratehii : dys. ... d-ra yuryd. nauk : spets. 12.00.08 “Kryminalne pravo ta kryminolohiia; kryminalno-vykonavche pravo” / Busol O. Yu. – Kyiv, 2015. – 479 s.

Accordingly, in the next question connected with the previous question about the expediency of providing a special type of exemption for corruption crimes in another article of the Section on offenses of the CC of Ukraine, the majority of respondents had answered “no” – 42,5 %; had agreed – 32 %; had not determined with the answer – 23,5 % (see supplement B).

So, we propose to change the location of the incentive norm for corruption crimes, envisaging it in the note to art. 44 of the CC of Ukraine. Accordingly, the concept of corruption crimes should be excluded from art. 354 of the CC of Ukraine part 5 and from art. 45 of the CC of Ukraine, logically also to place it on the note to art. 44 of the CC of Ukraine. So, the art. 44 of the CC of Ukraine, which is the initial one in the issues of exemption from criminal liability, will contain key concepts and definitions of corruption crimes and conditions, grounds for exempting a person from criminal liability for their committing. This will contribute to the necessary systematization in the criminal law.

Undoubtedly, the issue of defining the notion of corruption crimes is not the object of our study. However, this aspect cannot be overlooked by us, because from the content (list of syllables) directly depends on the number of opportunities to use special types of exemption from the specified socially dangerous actions.

It is necessary to supplement the list of articles in the note, which belong to the corruption crimes by articles 209 and 366-1 of the CC of Ukraine. After all, they directly belong to the specified category of crimes on objective and subjective grounds.

Since the art. 369-2 of the CC is included in the list of corruption crimes we propose to exclude from its provisions obsolete norms. The note of the art. 369-2 of the CC of Ukraine contains a reference to the Law of Ukraine “On the principles of prevention and counteraction of corruption”, which has lapsed. This will eliminate the today’s gap in the criminal law, which makes it impossible to apply this norm. The necessity of making specified changes was emphasized by the respondents during the polls, which as the practitioners directly indicated in the questionnaires about the need of exception of the reference to the outdated law in the note to the art. 369-2 of the CC of Ukraine (see supplement B).

Taking into account the mentioned changes, we will note the new wordings of the articles of the CC of Ukraine:

The article 44. The legal grounds and procedure for exemption from criminal liability.

1. A person, who has committed a crime, including a corruption crime, is exempted from criminal liability in cases provided for by this Code.

2. The exemption from criminal liability in cases stipulated by this Code shall be carried out exclusively by a court. Law establishes the procedure for exemption from criminal liability.

The note.

1. Corruption crimes in accordance with this Code are considered crimes provided for in articles 191, 262, 308, 312, 313, 320, 357, 410 in the case of their commission by abuse of office, as well as crimes stipulated in articles 209, 210, 354, 364, 364-1, 365-2, 366-1, 368-369-2 of this Code.

2. A person who first committed a corruption crime is exempted from criminal liability if, until to receiving information from another sources about this crime by an authority, its an official, according to the law, had the right to report suspicion, has voluntarily declared what happened to such an authority and had actively contributed to the disclosure of the crime and fully compensated for the damage caused by him or eliminated the caused damage, if an act actually committed by it does not contain another crime. The specified exemption does not apply in case the corruption crime was committed upon the persons certain in part 4 of art. 18 of this Code.

The article 369-2. An abuse of influence.

The note. Persons authorized to perform functions of a state are persons certain in clauses 1–3 of part 1 of article 3 of the Law of Ukraine “On prevention of corruption”.

It should also be noted that the crime of abuse of influence was inconsistent with the Council of Europe Criminal Law Convention against corruption. The article 369-2 “An abuse of influence” of the CC of Ukraine covers cases of influencing decision-making only by persons authorized to perform functions of a state. At the same time, the Criminal Convention against corruption stipulates that it should be the same persons who may be subjects of passive bribery.⁸⁹

To realize in practice the legislative provisions on increasing the maximum punishment for active and passive bribery, as well as to consider raising the extension of prosecution for individual corruption offenses.⁹⁰

All types of special exemption from criminal liability are unconditional. That is, the person who is exempted under these circumstances in the future is not imposed by any legal obligations. In addition, a person who was exempted from criminal liability on the grounds provided in the norms of the Special part of the CC, according to their legal status, is such that he did not commit any crime in the past. Any new crime, which committed by her, is committed for the first time. This

⁸⁹ Alternatyvnyi (tinovyi) zvit pro vykonannya Ukrainoiu rekomendatsii, nadanykh za rezultatamy tretoho raundu otsiniuvannia v ramkakh Stambulskoho planu dii Antykoruptsiinoi merezhi OESR dlia krain Skhidnoi Yevropy ta Tsentralnoi Azii. Rezultaty hromadskoi otsinky stanom na liutyi 2014 [Elektronnyi resurs] / za zah. red. R. Riaboshapky, O. Khmary. – Rezhym dostupu : http://pravo.org.ua/files/Corruption/oecd_ukraine_3rd_round.pdf

⁹⁰ Alternatyvnyi (tinovyi) zvit pro vykonannya Ukrainoiu rekomendatsii, nadanykh za rezultatamy tretoho raundu otsiniuvannia v ramkakh Stambulskoho planu dii Antykoruptsiinoi merezhi OESR dlia krain Skhidnoi Yevropy ta Tsentralnoi Azii. Rezultaty hromadskoi otsinky stanom na liutyi 2014 [Elektronnyi resurs] / za zah. red. R. Riaboshapky, O. Khmary. – Rezhym dostupu : http://pravo.org.ua/files/Corruption/oecd_ukraine_3rd_round.pdf

position finds its consolidation in the current CC of Ukraine. Thus, according to part 1 of art. 33 of the CC of Ukraine, a crime for the commission of which a person was exempted from criminal liability by the grounds established by law, is not taken into account in the aggregate of crimes. In accordance with part 1 of art. 88 of the CC of Ukraine, since no conviction is imposed on them, the persons exempted from criminal liability of the person have no criminal record. In connection with the foregoing, we cannot agree with the views of P. V. Hryapinskyi,⁹¹ because special types of exemption from criminal liability are non-exculpatory circumstances, and the re-exemption is not used inappropriately.

Among the mandatory circumstances, which exempts the corruptor from criminal liability, there is a voluntary notification of the committed (part 5 of art. 354 of the CC of Ukraine). A voluntary notification is a notification made not coerced, but by own choice of person in his knowledge of such circumstance that it is not known about the corruption crime by the relevant authorities at a certain moment. The voluntary turnout to the designated authorities of the person who has hid from the investigation in connection with the suspicion of such a crime, has being sought by the authorities and has decided to stop evasion from the investigation and the court, cannot be the basis for the exemption of a criminal crime. Similar turnout can only serve a circumstance that mitigates punishment.

Practice shows that the motives of notifications of corruptors, that were committed by them can be very different. This is a repentance, an awareness of wrongness, the public danger of corruption, which arose because of the fear of criminal punishment in the event that the authorities in any way will be able to find out about the crime. However, more often, motives compel for notification corruption-related socially dangerous actions, are often prompted by changes in relations with a bribed official (vengeance, insult, envy).

In particular, it is often the cases that a notification of giving unlawful gain (commercial bribery) it is made because the recipient has not fulfilled the promise at all or did not do it the way the provider would like it. However, since in these cases the made notification is not because the committed is known to the authorities, it should be considered voluntary, and not forced. The person-provider and, in such cases, shall be exempted from criminal liability.⁹²

V. I. Zubkova expressed another and more substantiated opinion. She indicates that a voluntary statement cannot be considered if it was made from initiative of

⁹¹ Khriapinskyi P. V. Spetsialne zvilnennia vid vidpovidalnosti u kryminalnomu pravi ta zakonodavstvi Ukrainy : navch. posib. / P. V. Khriapinskyi. – Zaporizhzhia : ZNU KSK-Alians, 2011. – S. 17.

⁹² Putkova N. A. Osobennosti osvobozhdeniya ot uholovnoi otvetstvennosti za posrednychestvo vo vziatke, sovershennoi orhanyzovannoi hruppoi / N. A. Putkova // Deiatelnost orhanov hosudarstvennoi vlasty po protyvodeistviyu orhanyzovannoi prestupnosti : materyaly V Mezhdunar. nauch.-prakt. ynternet-konf. (Yekaterynburh, 26 marta – 3 apr. 2013 h.). – Yekaterynburh : Ural. yn-t – fylyal RANKhyHS pry Prezydente RF, 2013. – S. 117.

official representatives of the authorities and the management, when the persons who offered, promised or gave unlawful benefit, are detected by operational or investigative way and recognized in the committed action. If the authorities are already known of such a fact of bribery and checks are under way, the provider's notification is not voluntary.⁹³

The situation has certain features when an investigation is conducted on the concrete fact of giving-receiving of unlawful benefit, and the consequence has reason to believe that this fact was not the only one. In defining the range of other corruptors, the investigative bodies do not yet know which of them gave a bribe (unlawful benefits), and, by questioning the expected individuals, establish immediate providers. That is, at the time for conducting investigations, the fact of committing a crime by these individuals was not yet known. However, from this it should not be that their recognition about the giving of the item of the crime is voluntary, since the recipient of bribe (unlawful benefit) is already established.⁹⁴

Another is the case when investigating authorities in the course of an investigation into the receipt of unlawful benefits by a certain official, through the mass media, appeal to the public with a request to inform about other unidentified facts of bribery (unlawful benefit). The notifications received from citizens after this announcement are voluntary.

Consequently, the circumstance determining the resolution of the issue is not the case when a communication about a committed corruption crime (in this case, it is undoubtedly about unlawful benefit (bribery)), but it matters that the subjective imagine of the applicant about the awareness of the authorities about the committed he is a crime. Therefore, if the applicant considers that it is unknown about the giving of unlawful benefit (bribery) and, therefore, acts solely based on his internal convictions voluntarily, then, despite his possible mistake, he shall be exempted from criminal liability.

If, in the opinion of the person, the law enforcement agencies have information about giving unlawful benefits (bribery) or inevitably should establish this fact, such a notification cannot be recognized voluntary.

The Judicial College of the Supreme Court of Ukraine in defining the case of O. indicated that the person is not exempted from criminal liability for giving a bribe as a result of a voluntary statement, if she informed about the giving of a bribe on interrogation in another case (in connection with which he gave bribes), believing that it is known to the investigating authorities about.⁹⁵ However, the person who

⁹³ Zubkova V. Y. Puty povysheniya efektyvnosti borby so vziatochnychestvom y poboramy / V. Y. Zubkova // Sovetskoe hosudarstvo y pravo. – 1985. – № 4. – S. 81–82.

⁹⁴ Zubkova V. Y. Puty povysheniya efektyvnosti borby so vziatochnychestvom y poboramy / V. Y. Zubkova // Sovetskoe hosudarstvo y pravo. – 1985. – № 4. – S. 82.

⁹⁵ Uzahalnennia sudovoi praktyky zastosuvannia Zhydachivskym raionnym sudom zakonodavstva pro vidpovidalnist za okremi koruptsiini zlochyny ta pravoporushennia u spravakh, rozghlianutykh sudom v 2013 rotsi i pershomu pivrichchi 2014 roku [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu : http://gd.lv.court.gov.ua/userfiles/file/sud1307/pdf/Yzahalnennja/yz_korypcia_2014.pdf

was interrogated about the fact of receiving bribes and at the same time reported that she had given a bribe to another official; he was found as who voluntarily stated about a bribe.⁹⁶

There happen cases when the provider of unlawful benefit (bribery), being disclosed in one episode, reports about other facts not previously known to the investigating authorities on interrogation, but in one way or another related to the crime, which is investigated (for example, the systematic bribing of an official, bribing for the same actions of other officials, etc.). Of course, in this case, the perpetrator must be liable for all episodes of bribery, and the notification made by him and active assistance in disclosing the crime serve merely as mitigating circumstances. However, if such a perpetrator reports about briberies, that are completely unrelated to the crime investigated, understanding that the authorities do not know about it, this is a voluntary statement.

In the special norm of the exemption from criminal liability for corruption crimes (part 5 of art. 354 of the CC of Ukraine) do not mention the accomplices. Based on the provisions of the General part and the Theory of Criminal Law, it can be argued that the principal provisions on criminal liability and exemption from it, are the same for all persons who participated in a crime, regardless of the specific role that was performed by them. Therefore, the accomplices of the provision of unlawful benefits (bribery) who voluntarily reported a crime, of course, are exempted from criminal liability based on part 5 of art. 354 of the CC of Ukraine. However, in voluntarily notification of a provider of unlawful benefit (bribery), other participants (co-executors, organizers, instigators, accomplices) from liability are not exempted, unless, of course, the notification is not made on behalf of all the accomplices or by agreement with them.

We offer our view on effective ways of improvement:

- the consolidation in the criminal law types of exemption from criminal liability, which are intended to solve only the task of disclosure of crimes;
- the exclusion of the possibility of existence in the law and the possibility of using “loopholes” in law-enforcement practice to stop criminal proceedings that have no judicial prospect owing to, for example, the impossibility of establishing evidences about the certain person’s involvement of the commission of a crime.

We have a problem of conformity provisions of criminal-law and criminal-procedural norms, aimed at regulating closely related among themselves criminal-law and criminal-procedural institutes.

The respondents stressed the need to introduce specified changes during the questionnaire. The respondents expressed the following proposals: simplification of

⁹⁶ Uzahalnennia sudovoi praktyky rozghliadu sprav pro administratyvni koruptsiini pravoporushennia ta deiaki zlochyny, peredbacheni rozdilom XVII Kryminalnoho kodeksu Ukrainy za 2013 rik. – Boryspilskym miskraionnym sudom Kyivskoi oblasti [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu : http://zib.com.ua/ua/print/57263-uzagalnennya_sudovoi_praktiki_rozglyadu_sprav_pro_administra.html

the system of gathering evidence (photo, video survey for the CPC of Ukraine); the definition in the CPC of Ukraine of the only possible preventive measure for those who committed a corruption crime in the form of only being held in custody; the ensuring proper protection of the participants in the investigation judicial process from the influence of the person guilty for the corrupt crime (see supplement B).

Let's consider an example: when a person is previously exempted for the surrender of weapons (part 3 of art. 263 of the CC of Ukraine) commits a corrupt crime, then, in our opinion, there is no obstacles in exemption her from criminal liability for a corruption crime. However, if we comprehensively take into account the ways of improving the special types of exemption from criminal liability, which we have proposed in our work, namely: to expand the possibilities of using this institute for other corruption crimes, in particular upon to art. 262 of the CC of Ukraine. In this case, we also believe that the application of the exemption can be carried out. Therefore, this example shows our proposed expansion of ability to apply a special type of exemption from criminal liability for corruption crimes.

Our work is devoted precisely to defining “weak” places in the current wording of the incentive norms upon the corruption. Because the necessary improvements are aimed at increasing their effectiveness, but at the same time not reducing the importance of countering corruption for Ukrainian society. That is, the prediction of the most necessary grounds and conditions for the use of the institute of exemption with the achievement of the result as a correction of corrupt officials without be applied to them punishment.

Consequently, among the significant omissions in the wording of the grounds and conditions of the special exemption from criminal liability for corruption crimes, we can indicate the following:

1. The absence of a guidance indicating that “there is no another crime in the person's acts” among the grounds of exemption. This definition is not new to the institute of exemption, but is not justifiably forgotten in the wording of part 5 of art. 354 of the CC of Ukraine.

2. Special exemptions cannot be re-applied to the same person, and therefore requires the indication in the norm of the criminal law: “For the first time he committed actions foreseen as a corrupt crime in the note to art. 45 of the CC of Ukraine”.

3. The consolidation in the norm of a special type of exemption from criminal liability for corrupt crimes is the requirement of compensation for damages, if it was caused.

Today, the significant omissions in the formulations of the grounds and conditions for a special exemption from criminal liability for corruption crimes is the absence among the grounds for exemption an indication that “in the actions of a person there is no other crime” in the wording of part 5 of art. 354 of the CC of Ukraine.

The special exemptions cannot be applied for the second time to the same person, therefore requires the indication in the norm of the criminal law: “For the first time he committed acts foreseen as corrupt crimes in the note to art. 45 of the CC of Ukraine”. The consolidation in norm of a special type of exemption from criminal liability for corruption crimes is the requirement of compensation for damages, if it was caused.

In the work considers the essence of the ground “voluntarily declared what has happened”, based on which we conclude: the motives of the person in no way affect a finding of the availability of the specified ground. This may be fear, revenge, envy, jealousy, that is, anything. The crucial to further applying to the subject the exemption from criminal liability is precisely the establishment of voluntariness. At the same time, the confirmation is awareness of the person who reports the fact of the corruption crime committed by her, that to the relevant authorities are not aware of its socially dangerous acts.

That is why the incentive requirements are mandatory, imperative for the court and do not leave any room for the “judicial discretion”.

In addition, incentive norms are issued as unconditional, and the court cannot impose on a person exempt from criminal liability any obligations regarding further conduct. In case of exemption from criminal liability in accordance with part 4 of art. 32 of CC and part 1 of art. 33 of CC, person is considered such that has no criminal record.

In the national criminal law, the specified institutes, among others, are also comply with special types of exemption from criminal liability. A systemic feature of all special types is the incentive method, which with the development of criminal law began to spread as one of the two mains, along with the traditional coercive, of methods of regulating criminal-legal relations. Yu. V. Golik is right, that without the encouragement of criminal justice loses its meaning, since any human efforts to settle their guilt to society will not receive support and at the end will gradually fade, and the punishment would exclusively be revenge.⁹⁷

In highlighting the criminological component of the social conditionality of special types of exemption from criminal liability, it is first necessary to indicate on the public utility and legitimacy of “positive post-criminal behaviour of a person”, which is provided by the Special part of the CC. The public usefulness is determined by the direction of the person’s behaviour in active cooperation with law enforcement and justice system in the following areas: a) reliable notification of the commission of a crime; b) self-disclosure in the commission of a crime; c) the disclosure of other persons guilty of committing a crime; d) neutralization, minimization, reimbursement of socially dangerous consequences of property nature (taxes, fees, compulsory payments, financial sanctions, penalties, etc.) and non-

⁹⁷ Holyk Yu. V. Metod uholovnoho prava / Yu. V. Holyk // Zhurnal rossyiskoho prava. – 2000. – № 1. – S. 75.

property nature (international, ideological, political, etc. aspects); e) removal from the uncontrolled circulation of items with a special status of circulation (objects that are holders of state secrets, the narcotic drugs, the psychotropic substances, the weapons, the ammunition or the explosive devices); f) the general and special prevention of the commission of new crimes; g) the educational effect on the consciousness of the population in order to prevent the commission of crimes.

The well-known problem is the natural latency of such extremely socially dangerous crimes as state betrayal (art. 111 of the CC), an espionage (art. 114 of the CC), the creation of a criminal organization (art. 255 of the CC), the creation of unforeseen by the law paramilitary or armed formations (art. 260). The secrecy of committing such crimes, their high social danger, and the professional training of performers make it difficult to detect, disclose these crimes and proven guilty of parties, punish the perpetrators. The secrecy of committing such crimes, their high social danger, and the professional training of performers make it difficult to detect, disclose these crimes and proven guilty of parties, punish the perpetrators. Therefore, the legislator, as one of the high-impact factors in counteracting such crimes, had provided for the promotion of a special exemption from criminal liability by the conditions provided for by appropriate incentive requirements.

The humanistic factors fill each “cell” of the incentive requirements and are affected, at least, in the following: firstly, the choice of socially useful post-criminal behaviour of a person is solely a voluntary manifestation of personal will and cannot be a forced step, in the conditions of the objective impossibility of continuing criminal activity or stem from by the actions of other persons.

Thereby, since the Institute for exemption from criminal liability does not make decriminalization of the actions, but it exempts individuals from liability for the crime, that they committed. Thus, the exemption from criminal liability does not mean justification of a person or its recognition as innocent. The grounds for exemption from criminal liability, as identified in the CC of Ukraine, are not rehabilitated.

References:

1. *Alternatyvnyi (tinovyi) zvit pro vykonannya Ukrainoiu rekomendatsii, nadanykh za rezultatamy tretoho raundu otsiniuvannia v ramkakh Stambul'skoho planu dii Antykoruptsiinoi merezhi OESR dlia krain Skhidnoi Yevropy ta Tsentralnoi Azii. Rezultaty hromadskoi otsinky stanom na liutyi 2014* [Elektronnyi resurs] / za zah. red. R. Riaboshapky, O. Khmary. – Rezhym dostupu : http://pravo.org.ua/files/Corruption/oced_ukraine_3rd_round.pdf

2. Antonov A. H. *Deiatelnoe raskaianye kak osnovanye osvobozhdeniya ot uholovnoi otvetstvennosti* : avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk / Antonov A. H. – Tomsk, 2000. – 26 s.

3. Baulin Yu. V. *Zvilnennia vid kryminalnoi vidpovidalnosti* / Yu. V. Baulin // *Visnyk Asotsiatsii kryminalnogo prava Ukrainy*. – 2013. – № 1 (1). – S. 185–207.

4. Borkov V. *Novaia redaktsiia norm ob otvetstvennosti za vziatochnychestvo: problemy prymerenya* / V. Borkov // *Uholovnoe pravo*. – 2011. – № 4. – S. 13–14.

5. Busol O. Yu. *Protydiia koruptsiinii zlochynnosti v Ukraini u konteksti suchasnoi antykoruptsiinoi stratehii* : dys. ... d-ra yuryd. nauk : spets. 12.00.08 “Kryminalne pravo ta kryminolohiia; kryminalno-vykonavche pravo” / Busol O. Yu. – Kyiv, 2015. – 479 s.
6. Hadzhyev S. N. *Osvobozhdenye ot uholovnoi otvetstvennosti pry terroryzme y zakhvate zalozhnykov* / S. N. Hadzhyev // Advokat. – 2003. – № 8. – S. 18–20.
7. Holyk Yu. V. *Metod uholovnoho prava* / Yu. V. Holyk // Zhurnal rossyiskoho prava. – 2000. – № 1. – S. 69–75.
8. Hornyi M. B. *Stratehi protyvodeistviya korruptsiyi: rol ynstytutov hrazhdanskoho obshchestva* [Elektronnyi resurs] / M. B. Hornyi. – Rezhym dostupa : <http://www.hse.ru/data/2015/03/11/1106911686/%D0%93%D0%BE%D1%80%D0%BD%D1%8B%D0%B9%20%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D1>
9. Hryhorieva M. Ye. *Zvlnennia osoby vid kryminalnoi vidpovidalnosti u zviazku z yii diiovym kaiattiam* : avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk : 12.00.08 / Hryhorieva M. Ye. – Kharkiv, 2007. – 20 s.
10. Hryshyn D. A. *Problemnye voprosy klassyfykatsyi y prymerenyia spetsyalnykh vydov osvobozhdeniya ot uholovnoi otvetstvennosti* // Nauch. vestn. Ural. akad. hos. sluzhby: polytolohyia, ekonomyka, sotsyolohyia, pravo. – 2012. – № 1 (18), mart. – S. 317–322.
11. Dudorov O. O. *Vybrani pratsi z kryminalnoho prava* / O. O. Dudorov ; perednie slovo d-ra yuryd. nauk, prof. V. O. Navrotskoho ; MVS Ukrainy ; Luhan. derzh. un-t vnutr. sprav im. E. O. Didorenka. – Luhansk : RVV LDUVS im. E. O. Didorenka, 2010. – 952 s.
12. Zubkova V. Y. *Puty povysheniya efektyvnosti borby so vziatochnychestvom y poboramy* / V. Y. Zubkova // Sovetskoe hosudarstvo y pravo. – 1985. – № 4. – S. 81–82.
13. Yvonyn V. Yu. *Osvobozhdenye ot uholovnoi otvetstvennosti po normam Osobennoi chasty ulovnoho zakonodatelstva y eho prymerenye orhanamy vnutrennykh del* : avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk : spets. 12.00.08 / Yvonyn V. Yu. – Moskva, 1992. – 21 s.
14. Kyrychko V. M. *Kryminalna vidpovidalnist za koruptsiuu* / V. M. Kyrychko. – Kharkiv : Pravo, 2013. – S. 14.
15. Kozak O. S. *Efektyvnist zvlnennia vid kryminalnoi vidpovidalnosti v Ukraini* : monohrafiia / O. S. Kozak ; red. O. M. Bandurka. – Kyiv : Osvita Ukrainy, 2009. – 204 s.
16. Kozak O. S. *Zvlnennia vid kryminalnoi vidpovidalnosti* : avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk : spets. 12.00.08 / Kozak O. S. – Dnipropetrovsk, 2008. – 22 s.
17. Kozak O. S. *Poniattia efektyvnosti mekhanizmu pravovoho rehuliuвання zvlnennia vid kryminalnoi vidpovidalnosti* / O. S. Kozak // Slidcha diialnist : problemy teorii i praktyky : materialy nauk.-prakt. konf. ta “kruhloho stolu”. – Dnipropetrovsk : [b. v.], 2008. – S. 41–43.
18. Kostenko O. *Koruptsiia v Ukraini – osnovnyi antyukrainskyi faktor* [Elektronnyi resurs] / O. Kostenko. – Rezhym dostupu : http://narodna.prawda.com.ua/politics/47ecdd7bdfcfc/view_print/
19. Kostenko O. *Shchodo antykoruptsiinoho potentsialu “liudskoho faktoru”, abo pro “kamin, yakym znevazhyly budivnychi”* [Elektronnyi resurs] / O. Kostenko. – Rezhym dostupu : https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=1700120673544963&id=1614195908804107
20. Kudriavtsev V. N. *O krymynolohycheskoi klassyfykatsyy prestuplenyi* / V. N. Kudriavtsev, V. V. Luneev // Hosudarstvo y pravo. – 2005. – № 6. – S. 54–66.
21. *Kurs uholovnoho prava*. Obshchaia chast. T. 2. Uchenye o nakazanyy : uchebnyk dlia vuzov / pod red. d-ra yuryd. nauk, prof. N. F. Kuznetsovoi y dr. – Moskva : Yzd-vo ZERTsALO, 1999. – 464 s.
22. Kutsevych M. P. *Problemy zastosuvannia zvlnennia vid kryminalnoi vidpovidalnosti za ukhylennia vid splyty podatktiv, zboriv (oboviazkovykh platezhiv) ta strakhovykh vneskiv, poviazani z diieiu novoho KPK Ukrainy* [Elektronnyi resurs] / M. P. Kutsevych // Yevropeiski perspektyvy. – 2013. – № 11. – Rezhym dostupu : http://www.irbis-nbuv.gov.ua/.../cgiirbis_64.exe?
23. Lemeshko O. M. *Problemy zabezpechennia yakosti ta pidvyshchennia efektyvnosti zastosuvannia zakonodavstva pro zvlnennia vid kryminalnoi vidpovidalnosti* / O. M. Lemeshko //

Pravovi zasady pidvyshchennia borotby zi zlochynnistiu v Ukraini : materialy nauk. konf. (15 trav. 2008 r.). – Kharkiv : [b. v.], 2008. – S. 40–42.

24. Leonenko I. *Rozshyrennia spetsialnykh pidstav zvilnennia vid kryminalnoi vidpovidalnosti – efektyvnyi zasib protydii zlochynnosti v Ukraini* [Elektronnyi resurs] / I. Leonenko // Viche. – 2013. – № 12. – Rezhym dostupu : <http://www.viche.info/journal/3719/>

25. Lykhova S. Ya. *Rozvytok kryminalno-pravovykh instytutiv v Ukraini na suchasnomu etapi* [Elektronnyi resurs] / S. Ya. Lykhova. – Rezhym dostupu : <http://conference.nau.edu.ua/index.php/TL/PRAVVYIMIR/paper/viewFile/1498/879>

26. Mezentseva Y. *Uholovno-pravoavaia polytyka kak chast hosudarstvennoi polytyky Ukrainy v sfere protyvodeistviia korruptsyonnoi prestupnosti* [Elektronnyi resurs] / Y. Mezentseva // Legea si Viata. – 2016. – № 1. – S. 66–69. – Rezhym dostupa : <http://www.legeasiviata.in.ua/archive/2016/1-3/17>

27. Mezentseva I. *Vyznachennia predmeta koruptsiinykh zlochyniv* [Elektronnyi resurs] / I. Mezentseva // Visnyk Natsionalnoi akademii prokuratury Ukrainy. – 2014. – № 5. – S. 76–81. – Rezhym dostupu : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnapu_2014_5_13

28. Mytrofanov I. I. *Problemy vykonannia sudovoho rishennia yak stadii realizatsii kryminalnoi vidpovidalnosti* / I. I. Mytrofanov // Viche. – 2010. – № 4. – S. 20–22.

29. Ozhehov S. Y. *Tolkovy slovar russkoho yazyka* / S. Y. Ozhehov, N. Yu. Shvedova. – Moskva : [b. y.], 1995. – S. 647.

30. Osadchyi V. I. *Kryminalno-pravoava kharakterystyka ta kvalifikatsiia pidkupu pratsivnyka pidpriemstva, ustanovy chy orhanizatsii* (st. 354 KK Ukrainy) / V. I. Osadchyi // Yurydychnyi visnyk. – 2015. – № 2 (35). – S. 145–151.

31. Putkova N. A. *Osobennosti osvobozhdeniia ot uholovnoi otvetstvennosti za posrednychestvo vo vziatke, sovershennoi orhanyzovannoi hruppoi* / N. A. Putkova // Deiatelnost orhanov hosudarstvennoi vlasty po protyvodeistviyu orhanyzovannoi prestupnosti : materyaly V Mezhdunar. nauch.-prakt. ynternet-konf. (Yekaterynburh, 26 marta – 3 apr. 2013 h.). – Yekaterynburh : Ural. yn-t – fylyal RANKhyHS pry Prezydente RF, 2013. – S. 115–122.

32. Sabanyn S. N. *Nekotorye problemy zakonodatelnoi rehlamentatsyy spetsyalnykh vydov osvobozhdeniia ot uholovnoi otvetstvennosti* / S. N. Sabanyn, D. A. Hryshyn // Yurydycheskaia nauka y pravookhranytelnaia praktyka. – 2012. – № 2. – S. 59–66.

33. Khriapinskyi P. V. *Zaokhochuvalni normy u kryminalnomu zakonodavstvi Ukrainy : monohrafiia* / P. V. Khriapinskyi. – Kharkiv : Kharkiv yuryd., 2009. – 448 s.

34. Khriapinskyi P. V. *Spetsialne zvilnennia vid vidpovidalnosti u kryminalnomu pravi ta zakonodavstvi Ukrainy : navch. posib.* / P. V. Khriapinskyi. – Zaporizhzhia : ZNU KSK-Alians, 2011. – 270 s.

35. *Lyst Heneralnoi Prokuratury Ukrainy vid 10 lystopada 2009 r. № 06/0-308 // Sprava MNDTs.* – 2010. – № 15. – S. 17–27.

36. *Postanovlenye Plenuma Verkhovnoho Suda Rossyiskoi Federatsyy ot 9 yiulia 2013 h. № 24 “O sudebnoi praktyke po delam o vziatochnychestve y ob ynykh korruptsyonnykh prestupleniakh”* [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupa : <http://www.rg.ru/2013/07/17/verhovny-sud-dok.html>

37. *Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo zabezpechennia diialnosti Natsionalnoho antykoruptsiinoho biuro Ukrainy ta Natsionalnoho ahentstva z pytan zapobihannia koruptsii* : Zakon Ukrainy vid 12 liut. 2015 r. [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/198-19/paran39#n39>

38. *Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo pryvedennia natsionalnoho zakonodavstva u vidpovidnist iz standartamy Kryminalnoi konventsii pro borotbu z koruptsiieiu* : Zakon Ukrainy vid 18 kvit. 2013 r. [Elektronnyi resurs] // Vidomosti Verkhovnoi Rady. – 2014. – № 10. – S. 119. – Rezhym dostupu : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/221-18>

39. *Pro zapobihannia koruptsii* : Zakon Ukrainy vid 14 zhovt. 2014 r. [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>

40. *Pro zasady derzhavnoi antykoruptsiinoi polityky v Ukraini (Antykoruptsiina stratehiia) na 2014–2017 roky* : Zakon Ukrainy vid 14 zhovt. 2014 r. [Elektronnyi resurs] // Vidomosti Verkhovnoi Rady. – 2014. – № 46. – S. 2047. – Rezhym dostupu : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1699-18>

41. *Sudova praktyka rozghliadu kryminalnykh sprav pro sluzhbovi zlochyny z oznakamy koruptsiinykh diian (statti 364, 365 ta 368 Kryminalnoho kodeksu Ukrainy), a takozh sprav pro administratyvnu vidpovidalnist za porushennia vymoh Zakonu vid 5 zhovtnia 1995 r. “Pro borotbu z koruptsiieiu” vid 2007 r.* : Verkhovnyi Sud Ukrainy [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu : <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/3adf2d0e52f68d76c2256c080037bac9/366f13d23201180fc2257607002b6eb0?OpenDocument>

42. *Uzahalnennia sudovoi praktyky zastosuvannia Zhydachivskym raionnym sudom zakonodavstva pro vidpovidalnist za okremi koruptsiini zlochyny ta pravoporushennia u spravakh, rozghlianutykh sudom v 2013 rotsi i pershomu pivrichchi 2014 roku* [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu : http://gd.lv.court.gov.ua/userfiles/file/sud1307/pdf/Yzahalnennja/yz_korypcia_2014.pdf

43. *Uzahalnennia sudovoi praktyky rozghliadu sprav pro administratyvni koruptsiini pravoporushennia ta deiaki zlochyny, prevedbachi rozdilom XVII Kryminalnoho kodeksu Ukrainy za 2013 rik.* – Boryspil'skym miskraionnym sudom Kyivskoi oblasti [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu : http://zib.com.ua/ua/print/57263-uzagalnennya_sudovoi_praktiki_rozglyadu_sprav_pro_administra.html

Розділ III Конфліктогенні зони України в умовах нового світового порядку

ГЛУШКОВ Валерій Олександрович
доктор юридичних наук, професор, Заслужений юрист України,
професор кафедри тактико-спеціальної підготовки
Академії Державної пенітенціарної служби (Чернігів, Україна)

- 3.1. Місце і роль України в сучасному геополітичному вимірі
- 3.2. Сучасний світовий устрій
- 3.3. Геополітичне протистояння Східної і Західної Європи
- 3.4. Моделювання світової ієрархії
- 3.5. Санітарний кордон та перспективи для України.

Conflictogenic zones of Ukraine in the New world order

*Doctor of Law, Professor V. O. Glushkov,
Honoured Lawyer of Ukraine,
Academy of the State Penitentiary Service (Chernihiv, Ukraine)*

Конфликтогенные зоны Украины в условиях нового мирового порядка

*Доктор юридических наук, профессор Глушков В. А.,
Заслуженный юрист Украины,
Академия Государственной пенитенциарной службы (Чернигов,
Украина)*

Ключові слова: конфліктогенні зони, євроінтеграційні процеси, геополітичне становище, Новий Світовий порядок, світова ієрархія, санітарний кордон

Keywords: conflictogenic zones, European integration processes, geopolitical situation, New World order, world hierarchy, sanitary border

Ключевые слова: конфликтогенные зоны, евроинтеграционные процессы, геополитическое положение, Новый Мировой порядок, мировая иерархия, санитарный кордон

АНОТАЦІЯ

Активізація євроінтеграційних процесів, прагнення до забезпечення високих європейських стандартів у сфері забезпечення кожною державою національної безпеки, викликає певну напруженість внутрішнього та зовнішнього характеру, що може сприяти розвитку конфліктогенних ситуацій. Актуалізація цієї проблематики пов'язана з необхідністю виявлення та локалізації конфліктогенних місць для побудови профілактичної діяльності державних органів. Це має значення і для такої країни Європи, як Україна в зв'язку з особливостями її геополітичного становища. Предметом дослідження є конфліктогенні зони України в умовах Нового Світового порядку. Методологічною основою розділу є низка загально-наукових і спеціальних методів пізнання, вибір яких зумовлений особливостями його мети, завдань, об'єкту і предмету. За допомогою історико-політичного методу встановлено історичні та політико-правові витоки, розвиток вчення про конфліктогенні зони України у сучасних умовах. Метою дослідження є розвиток вчення про конфліктогенні зони України в умовах Нового світового порядку. На основі дослідження сформульовано поняття світового порядку, визначено місце України в системі держав, а також основні конфліктогенні зони.

SUMMARY

The intensification of European integration processes, the desire to ensure high European standards in the field of national security by each state, causes a certain tension of internal and external nature, which can contribute to the development of conflictogenic situations. The actualization of this issue is connected with the need to identify and localize conflictogenic places for the construction of preventive activities of state bodies. This is also important for a European country like Ukraine due to the peculiarities of its geopolitical position. The subject of the study is the conflictogenic zones of Ukraine in the New World Order. The methodological basis of the section is a number of general scientific and special methods of cognition, the choice of which is determined by the peculiarities of its purpose, tasks, object and subject. Using the historical-political method, the historical and political-legal origins, the development of the doctrine of conflictogenic zones of Ukraine in modern conditions have been established. The purpose of the study is to develop the doctrine of conflictogenic zones of Ukraine in the New World Order. Based on the study, the concept of world order is formulated, the place of Ukraine in the system of states is determined, as well as the main conflictogenic zones.

АННОТАЦИЯ

Активизация интеграционных процессов, стремление к обеспечению высоких европейских стандартов в сфере обеспечения каждым государством национальной безопасности, вызывает определенную напряженность внутреннего и внешнего характера, может способствовать развитию конфликтогенных ситуаций. Актуализация этой проблематики связана с необходимостью выявления и локализации конфликтогенных мест для построения профилактической деятельности государственных органов. Это имеет значение и для такой страны Европы, как Украина в связи с особенностями ее геополитического положения. Предметом исследования является конфликтогенные зоны Украины в условиях Нового Мирового

порядка. Методологической основой раздела есть ряд общеобразовательных научных и специальных методов познания, выбор которых обусловлен особенностями его цели, задач, объекта и предмета. С помощью историко-политического метода установлено исторические и политико-правовые истоки, развитие учения о конфликтогенных зонах Украины в современных условиях. Целью исследования является развитие учения о конфликтогенных зонах Украины в условиях Нового мирового порядка. На основе исследования сформулировано понятие мирового порядка, определено место Украины в системе государств, а также основные конфликтогенные зоны.

3.1. Місце і роль України в сучасному геополітичному вимірі

У зв'язку з глобалізацією сучасних процесів на планетарному рівні термін «світовий порядок» широко використовується в політичному обігу. Тому доцільно розглянути цю проблематику як в історичному, так і змістовному розрізі і на цій основі спробувати визначити місце і роль України в сучасному геополітичному вимірі.

Зараз ми є свідками становлення нового світового порядку у виді монополярної структури - мондіалізму, конспірологічної уніполярності. Новий Світовий Порядок являє собою есхатологічний, месіанський проект, в основі якого знаходиться ідея політико-економічного панування визначеної окультної верхівки фінансової олігархії, що спирається на ідеологічну і спекулятивно-лихварську революцію, що виникла в результаті цього нового мислення. Основною метою мондіалістів є побудова Нового і світового Порядку на планетарному рівні.

Структура Нового Світового Порядку, на думку його творців, повинна базуватися на таких основних принципах:

економічний - обов'язкове встановлення на всій планеті ліберально-капіталістичної ринкової системи, товариства вільного ринку, тобто плутократичного товариства, що управляється Світовим урядом;

геополітичний - превалювання країн географічного й Історичного Заходу. Геополітичний пріоритет західної орієнтації абсолютним. Захід поставлений у центр геополітичної доктрини Нового Світового Порядку, як країна, де заходить Сонце. На останній стадії реалізація мондіалістського проекту передбачає збіг природного символізму з геополітичним;

етнічний - космополітизм, расове, національне, етнічне і культурне змішування народів. Національний або незначний національний рух, що до цього використовувалися проти націоналізму імперського типу, будуть рішуче подавлені і місця в іншому порядку їм не буде. Народи і нації повинні забути про свої етнокультурні цінності, про свою специфіку, расову і культурну приналежність, відмовитися від будь-якої реальної залежності в національному плані;

релігійний - прихід у світ нової містичної істоти по імені Машиах, при якому буде значно змінена політико-релігійна обстановка на планеті. Машиах - це месія, що відчиняє людству закони нової релігії, із виникненням якої пов'язується настання нової релігійності. Папа Іоан-Павло II вважав, що в людей немає надії, що заслуговує на довіру, на створення життєздатної геополітичної системи, якщо вона не базується на Римсько-католицькому Християнстві. У відмінності від минулих двох християнських тисячоліть прийдешне тисячоліття повинно стати антихристиянським. Християнські цінності і принципи повинні бути знищені (бажано разом із носіями). Вони повинні бути замінені діаметрально протилежними, тобто антихристиянськими, про що свідчить розвиток екуменічного руху;

ідеологічний - глобальний розвиток ліберальних демократичних принципів, в основі яких знаходиться кількісний чинник, що спирається на «права людини», саме цей ліберально-демократичний принцип стає мірою добра і зла, змінюючи інші традиційні джерела народного авторитету, духовні принципи народу, сімейні, родові і державні основи моралі, закладені в «праві народу»;

юридичний - в основі законодавчої бази повинна знаходитися штучна й атомарна, кількісна концепція «прав особистості», що згодом стала відомою теорією «прав людини», і який витиснули собою органічну концепцію «прав народу», «прав держави» і т.д. Піднесення індивідуума й індивідуального чинника у відриві від нації, традицій, культури, професії, сім'ї і т.д. у самостійну юридичну категорію означає початок кінця права, переростання його в інструмент, що суперечить органічним законам історії народів і держав, історії режимів, територій і союзів. І, зрештою, на геополітичному рівні таласократичний чинник настільки підсилюється, що здійснюється глибока дестабілізація юридичних відносин у сфері «Великих геополітичних просторів»;

державний - створення держав із розвинутою представницькою системою і виборною схемою висування перших осіб у державі. На національному рівні органічні імперсько-федеративні принципи стали замінюватися двома протилежними, але однаково штучними концепціями - яacobінською ідеєю «Еїаї-Пайоп» («Держава-Нація») і комуністичною теорією відмирання держави і початку тотального інтернаціоналізму. Імперії, що зберегли спадщину традиційних органічних структур - Австро-Угорська, Оттоманська, Російська, Німецька імперії й інші - стали швидко знищуватися під впливом різних зовнішніх та внутрішніх чинників.

Цей принцип має два підходи легальний і нелегальний. Перший полягає в створенні легального світового уряду, функціями якого намагалися наділити спочатку в 1919 році Лігу Націй, а потім після створення - ООН (пряма, легальна гегемонія США). Другий підхід - створення таємного політичного

центру, що контролює діяльність держав на глобальному і регіональному рівнях (непряма і нелегальна гегемонія США).

У зв'язку з нестабільністю перехідного періоду зростає значення військової сили, що має сучасну технологію знищення. Геополітичний зміст полягає в тому, що в міжнародних відносинах рахуються насамперед із силою, а не мораллю. У той же час наявність ядерної, хімічної і бактеріологічної зброї і технології їх виготовлення створюють реальну можливість використання в терористичних цілях, що з урахуванням наслідків застосування таких засобів масового знищення можуть спричинити у світі крайню нестабільність. З іншого боку, використання військових контингентів як миротворчих сил порушує питання про наявність при застосуванні чинників, що нейтралізують, а не використання як «миротворчого» насильства на стороні однієї з воюючих сторін.

3.2. Сучасний світовий устрій

Світовий порядок являє собою планетарну глобальну ієрархічну систему міжнародних зв'язків і відношень між державами або союзами держав, що одержала міжнародно-правове закріплення і має розподіл політичних ролей на планетарному або регіональному рівнях.

Сучасний світовий устрій являє собою багаторівневу, взаємозалежну і взаємообумовлену ієрархічну структуру держав, що мають різний ступінь політичного значення: від глобального до регіонального. У цій ієрархії розташовані держави, які знаходяться на найвищому щаблі і мають статус великих, і держави, що знаходяться на більш низькому щаблі ієрархії - регіональні. Великі держави мають реальні можливості і політичну волю глобально впливати на події в рамках усієї міжнародної системи. Велика держава значною мірою визначає політику всіх інших країн, що входять в очолювану нею ієрархічну систему. Держави регіонального масштабу знаходяться на більш низькому щаблі політичної ієрархії і можуть впливати тільки на процеси у своєму конкретному регіоні і з урахуванням політики великих держав, маючи незначні можливості для прийняття та впровадження самостійних політичних рішень і дій у рамках, визначених великими державами. При вчиненні політичних дій країни не тільки позитивно взаємодіють між собою, але і протидіють одна одній як на глобальному, так і регіональному рівнях.

Як свідчить історичний досвід людства світовий порядок може бути монополярним, коли його очолює одна держава, біполярним - дві держави та багатополарним, коли світовий порядок складається із багатьох рівноправних суб'єктів. Аналіз систем світового порядку свідчить про те, що структурним чинником європейської стабільності, що зберігає відносно стійкий стан світу

на континенті, є біполярний світовий порядок. Багатополярні утворення хитливі, одно полярні не тільки небезпечні, але й у новітній час, у взаємозалежному світі, можуть існувати лише порівняно недовгий період, поки, після ряду коливань, не структурується новий стійкий біполярний світ. Потім поступово починається порушення тендітної рівноваги, один із полюсів переважає інший, баланс порушується, розвалюється система стримувань, що існувала, і противаг, регіон або світ вступають у конфліктно небезпечну смугу розвитку, що закінчується, звичайно, війною. Війна підштовхує до пошуку нової стабільності.

Після Другої світової війни в 1945 році на Потсдамській конференції були підведені підсумки Другої світової війни і створена нова система світового порядку - Ялтинсько-Потсдамська, яка розмежувала світ на два геополітично і ідеологічно протилежних блоки на чолі СРСР і США. Фактично ця система залишила незмінними положення договору Ріббентропа-Молотова щодо західних кордонів СРСР. На підставі створення Організації Варшавського договору і НАТО в Європі виникає протистояння, що геополітично розділило Європу на Східну і Західну Європу і Не-Європу, межею між ними з'явилася так звана Балто-Чорноморська дуга, яку у свій час відзначав Л.М. Гумільов, як січневу ізотерму. Таким чином, в основу розподілу було покладене, насамперед, політичне розуміння з урахуванням географічних особливостей. Воно має канонічне, політичне і цивілізаційне значення. Канонічне значення полягає у відмежуванні католицизму і протестантизму від православ'я. У політичному відношенні така смуга проходить між Штеттином на Балтиці до Трієсту на Адріатиці, розділяючи Європу і Не-Європу. Вона має відношення також для розмежування сучасних цивілізацій. На Схід від ізотермічної січневої лінії сформувалася Слов'яно-православна цивілізація й на захід - Західна цивілізація, основою якої послужила Серединна Європа. Ялтинсько-Потсдамська система (фактично договір Ріббентропа-Молотова) порушує розмежування між цими цивілізаціями, включаючи у Слов'янсько-православну цивілізацію території, до яких відноситься католицька смуга Європи, тобто частина Західної цивілізації.

Закінчення холодної війни, руйнація біполярного світу, розвал Радянського Союзу, юридично закріпленого Біловезькими угодами, визначили структуру сучасної геополітичної ситуації планетарного масштабу. Прямим наслідком цих угод стало виникнення п'ятнадцятих нових держав, скорочення європейської частини Росії до розмірів території XVII століття, що призвело до підриву економіки держав, що утворилися, підриву їхнього міжнародного престижу. Три слов'янські держави, що створилися (Білорусь, Російська Федерація й Україна) обрали три різних шляхи і розвитку, і політики, у тому числі і щодо побудови геополітичного партнерства. Так, Білорусь веде незалежну політику від США, Росія - політику партнерства зі спробами

самостійності і поступової незалежності у проведенні зовнішньої політики, Україна обрала напрямок євроатлантичної інтеграції.

Якщо колись доктрина Монро на Західній півкулі означала: «Всю Західну півкулю - для США», то тепер глобальна доктрина Монро, по суті монополярного світового порядку, означає: «Весь світ для Америки». Населенню США, що складає 5 % людства, належить понад третини всіх прибутків, промисловість викидає до 40 % світових відходів. Кожний американець споживає стільки товарів і послуг, скільки 8 середньостатистичних жителів Землі або 20 жителів країн третього світу, 40% працездатного населення ніде постійно не працюють, 10% працюють неповний робочий день, 5 % живуть на соціальну допомогу. А разом із Великобританією, Францією, ФРН і Японією, США і їх союзники, чие населення складає 11,2 % від світового, одержують біля двох третин прибутків. Це і є економічна реалізація глобальної доктрини Ш. Монро. Для її поглиблення і закріплення необхідно доповнити цей процес політичною експансією. В умовах Нового світового порядку виникла нова геополітична категорія - «Золотий мільярд», суть якого зводиться до глобального умовного розподілу людства за гео економічним критерієм на основі виділення двох груп населення землі - забезпеченої - «золотий мільярд» і іншої частини людства, яка забезпечує. Дана територія безпосередньо пов'язана з такими геополітичними поняттями як «заможна Північ» і «бідний Південь». У таких умовах світ підпорядковується єдиній олігархо-мондіалістській, безжалісній експлуататорській і принизливо-ультимативній монополярній владі.

У Новому Світовому Порядку людство поділяється на дві основні категорії - переможці та переможені. Природно, що число тих, хто програв, у значному ступені перевищує кількість переможців і їх бажанню отримати право на достойне життя буде створення система протидії. У світі отримає розвиток нова глобальна проблема - поява мільйонів перманентно «зайвих» людей - безробітних, що буде сприяти масовій нелегальній міграції населення з бідного Півдня й бідної Півночі (Африки, Азії і Східної Європи), специфікою якої є те, що мігранти стають об'єктом організованої транснаціональної злочинності.

Космополітизація людства - це одна з головних цілей Нового світового порядку. Ще більш ста років тому Мальтус підрахував, що продовольства, «місць під сонцем» на планеті Земля - вистачить тільки для одного мільярда осіб. Сучасні розрахунки також свідчать, що для підтримання комфорту західного стандарту матеріальних і енергетичних ресурсів планети достатньо для 1 мільярду («золотого мільярду»), тобто однієї восьмої людства, іншим «вхід заборонено» та запропоновано знизити чисельність населення різними шляхами - від дешевих контрацептивних засобів, масової стерилізації, зростання злочинності, вільного обігу зброї, наркотиків, трансплантації,

громадянських війн і конфліктів тощо). Планету Земля оголошено зоною «життєвих інтересів» США, що відображено у новій офіційній війсьній доктрині США.

3.3. Геополітичне протистояння Східної і Західної Європи

Швидкий розвал євразійської держави, що протягом багатьох років забезпечувала стабільність у Європі і світі, має історичні корені, в основі яких знаходилося геополітичне протистояння не просто Східної і Західної Європи (Росії і Заходу), а двох різних цивілізацій. Історичне протистояння Росії і Заходу обумовлюється насамперед геополітичними (Суша-Море) і цивілізаційними (Слов'янсько-православна - Західна) чинниками. Насамперед, основною метою Заходу було знищення Росії основного геополітичного супротивника, а не ідеологічного ворога.

Історично існували різні стратегічні теорії і доктрини реалізовані різними західними країнами, що виривались у лідери, хоча це незмінно закінчуються їхньою поразкою. Так, зокрема, Польща постійно ставила задачу повернення частини земель України, Білорусії. Англія вважала доцільним відвоювати Кавказ, Австрія бажала включити до складу своїх земель Молдавію, Валахію, Бессарабію, Туреччина - Крим. Західні країни вважали недоцільним для Росії мати флоти на Балтійському і Чорному морях. Польща, Швеція, Франція, Німеччина, Туреччина безпосередньо і неодноразово поперемінно здійснювали агресію на території Російської держави. В кінцевому підсумку після Другої світової війни Захід переконався, що військовим шляхом неможливо домогтися остаточної перемоги, тому були змінені стратегічні підходи, в основу яких покладено розрахунок на внутрішні сили спроможні розкласти єдину державу на складові частини. Звідси холодна війна і стратегічна реалізація програми «Анаконда» по ізоляції й оточенню СРСР. Саме реалізація цього шляху дала можливість Заходу роз'єднати Радянський Союз на п'ятнадцять держав.

Основною метою тривалого багатовікового протистояння Заходу і Сходу було знищення головного стратегічного геополітичного супротивника в особі Росії/ Радянського Союзу. Розвал Радянського Союзу не був стихійним явищем, а штучним. Головними результатами такої штучно створеної геополітичної катастрофи стали: для Росії - повернення у своє геополітичне минуле, відступ у глиб континенту, можливість відходу в політичне небуття, радикалізмі, ревізія всього пройденого нею історичного шляху; для Заходу – розгром найголовнішого геополітичного супротивника в Євразії, просування Заходу на Схід, створення умов для світової гегемонії США.

Незважаючи на кризові явища у функціонуванні Ялтинсько-Потсдамської системи світового порядку, вона явно ще мала у своєму розпорядженні

можливості для подальшої стабілізації міжнародних відносин. З крахом Радянського Союзу біполярний цивілізаційний устрій світу зник. На шляху до мети планетарного панування знову знаходиться Росія, хоч і драматично послаблена, але поки ще існуюча, і яка поступово зміцнює свій потенціал. Тому, ще в 1994 році Г. Киссинджер заявляв, «я надаю перевагу в Росії хаосу і громадянській війні, тенденції об'єднання її народів у єдину, міцну централізовану державу», її «аполітичний інтерес США у відношенні Росії полягає у недопущенні її відродження як наддержави - для цього необхідний її подальший розпад у «вільну конфедерацію, яка б складалася з європейської Росії, Сибірської республіки і Далекосхідної республіки». Головне полягає далеко не у вищевикладеному. СРСР, як імперія, програли не в ході «холодної війни», а відмовившись і від неї, і від себе, і від своєї імперської суті. І в цьому криється великий урок історії і не тільки для Росії.

Росія традиційно найбільш уразлива зсередини, духовні моменти її державного буття представляються надзвичайно значними. Вона не може існувати поза своєю особливою імперською сутністю, визначену географічним положенням (хартленд), історичним шляхом і державною долею. Під імперією в російському варіанті розуміється тип ідейно підкріпленого ідеократичного державного устрою народів у слов'яно-православному євразійському вимірі (а також деякою мірою ідеократичності в історичному розумінні).

Проблеми побудови сучасного монополярного світового порядку полягають у претензіях США на планетарну гегемонію, які після розвалу Радянського Союзу, відчули себе єдиною наддержавою і намагаються встановити свій світовий порядок імперської спрямованості - «Рах Americana» - «третьою американською імперією з балканським кордоном»

Перша імперія, що проіснувала до Другої світової війни, була створена в 1899 році, коли в результаті іспано-американської війни США поглинули Філіппіни, Пуерто-Ріко, о. Гуам і фактично установили протекторат над Кубою. Друга виникла після перемоги в 1945 році в Європі й Азії. Тепер Америка встановлює геополітичне панування над простором ворога (колишнього Радянського Союзу). Тому сутність холодної війни полягала, насамперед, у створенні умов для побудови третьої американської імперії, а не в надуманій боротьбі з комунізмом, тобто в підпорядкуванні «Третього Рима» Четвертому. Розпад СРСР сприяв становленню нового світового порядку, що передбачило глобальне геополітичне панування США. Для його зміцнення було необхідно встановлення їхньої геополітичної гегемонії, що в свою чергу передбачало докорінний перегляд Потсдамської угоди, утворення нових держав, що мають протилежні геополітичні реалії і тенденції, а також нові геополітичні кордони і завдання! Найважливішим бажаним досягненням є геополітична гегемонія США над Євразією, яку атлантичні політологи розглядають як суперконтинент земної кулі, що грає «роль свого роду осі. Та

держава, що на ньому домінує, буде мати вирішальний вплив у два з трьох найбільше розвинутих в економічному плані регіонах планети - Західній Європі і Східній Азії».

Сучасна ситуація характеризується претензіями США на світову гегемонію, що безпосередньо ставить питання щодо наявності або відсутності історичної закономірності її виникнення. Напрямок американської політики неодноразово змінювався від повного ізоляціонізму до відкритих претензій планетарної гегемонії. Тому виникають питання - чи є даний напрямок конкретною ситуативною політичною позицією або стратегічно обґрунтованою довгостроковою міжнародною політикою планетарного масштабу. Історія США характеризується постійною наявністю подвійних стандартів. З одного боку, це боротьба за ліберальну демократію й економіку, права людини, свободу, а з іншого, прихованого, постійного рух до світового панування, глобалізації шляхом проведення імперської політики. Початковий момент такої політики зв'язується з п'ятим Президентом США Дж. Монро, який у 1823 році проголосив доктрину панування Сполучених Штатів в Америці, що розглядала будь-яку спробу європейських держав поширити свій вплив на цей континент як небезпечну для Штатів політику. Вже Президент Мак-Кінлі, з огляду на те, що в Китаї є необмежені можливості для ринку, вважав за необхідне підкорити США всю Південно-Східну Азію. Чинником імперської гегемоністської системи утворюючої політики США і її складовий імперською свідомістю американської еліти є історичні особливості формування американської держави, що полягають в емігрантській політиці, загарбницькій, винищувальній війні проти корінного населення континенту, розвинутої системи рабства, наявністю дискримінації людей за расовою і національною ознаками. Расистський характер американського патріотизму завжди межує із легко виникаючим шовінізмом. Положення про перевагу західних європейців над іншими народами поступово трансформувалося в ідею переваги англосаксів над усіма іншими народами. Важливим моментом у формуванні геополітики США є розробка основних напрямків на теоретичному рівні, а потім впровадження цих теоретико-політичних пропозицій у практичну геополітику. Така розробка здійснюється представниками різних політико-правових шкіл США, а також тіньових політичних структур. Так, зокрема, у 1885 році Стронгом була розроблена теорія «визначеної долі», що обґрунтовує богообранність американців, головними представниками яких є англосакси. Автор теорії обґрунтовує доцільність втручання в справи інших народів, нездатних вирішити проблеми політичної цивілізації. Одним із найважливіших висновків автора є визначення головного геополітичного ворога США – Росії.

У цьому плані становить також інтерес розроблена Ф. Тернером «Теорія меж», у якій обґрунтовується необхідність здійснення експансії, від якої, на його думку, залежить збереження демократії, процвітання нації. Особливе

місце в становленні військово-геополітичної доктрини США, основаної на таласократичних принципах, займають праці адмірала А. Мехема, який обґрунтує необхідність створення сильного військово-морського флоту для боротьби з великими державами за панування над світом. Інтерес до світового панування Сполучених Штатів, що продиктований суто геополітичними чинниками, обумовленими таласократичним критерієм, тобто географічними чинниками, серед яких першочергову роль відіграє морське становище, і те, що США є геополітичним центром, Новим Карфагеном, лідером Нової Атлантиди, в основі устремлінь яких знаходяться економічні і фінансові інтереси (економіка вище політики). Такий експаністський підхід до формування геополітичних інтересів сприяв тому, що нації, що прагнули захищатися від американської економічної агресії, оголошувалися такими, що загрожують американській свободі. Тому виникли війна з Іспанією, Перша і Друга світові війни, звідси «холодна війна», війна у В'єтнамі, й Іраку. Фінансово-економічні, інформаційно-технологічні форми експансії, політико-дипломатичний або військово-політичний тиск сприяли становленню США як світового лідера, економічний імператив яких став ефективним способом досягнення світового панування при досить високому рівні теоретичного, психологічного й ідеологічного забезпечення.

У даний час у західній політології існують декілька концептуальних геополітичних теорій устрою сучасного світового порядку. Однією з найбільш поширених є концепція уніполярного світопорядку, що виступає теоретичним обґрунтуванням претензій на світову гегемонію при побудові однополярного світового порядку. Основне джерело конфліктної напруженості – різниця потенціалів між ядром і периферією, причому будь-який прояв незадоволеності в тій або іншій формі таким станом вважається заколотом із усіма негативними наслідками. Відповідно до теорії концентричної уніполярності, світ розглядається як «багатополярне утворення в рамках глобального уніполя», тобто «багатополярність у рамках всеосяжного уніполяризму. Америка займає головне збалансоване положення в рамках уніполя.

Після біполярного порядку, що заснований на багатосторонньому балансі держав, що конкурували між собою, прийшла система гегемонії, що діє на основі концентричних кіл, ядром яких є Америка, а в більш широкому контексті виступає система Атлантичного альянсу у виді таких інститутів, як НАТО, АНЗЮС, ЄС, ОЕСР і «Велика сімка», у потім такий всеосяжний інститут як ООН. Гегемонія здійснювалася за допомогою цих концентричних кіл. Однак у сучасних умовах така система носить зародковий характер. У свій час таку ж структуру мала радянська система.

Світовий порядок часів «холодної війни» нагадував за формою «земляний горіх», з огляду на два набори концентричних кіл. Після розвалу біполярної системи залишився єдиний набір таких кіл. Тому Східна Європа є основним

напрямок політики, на якому може бути відтворена або утрачена впевненість у собі. Якби Росія змогла виступити в якості опозиції Заходу, світовий порядок міг би повернутися до біполярного порядку. Однак це вже не альтернативний світовий проект, а заколотна складова єдиного монополярного світового порядку.

Відмінною рисою сучасної транзитивної монополярності є відсутність між центрами чітких конфронтаційних розмежувань. Держави можуть входити в різні, в тому числі і конкуруючі утворення, у результаті чого можуть утворитися хиткі геополітичні структури, що призводять до складно прогнозованих криз. Однак, як і раніше, спрацьовує стара геополітична парадигма співвідношення континентальної і морської моці. Якщо раніше створення різних геополітичних структур Римленда проти Хартленда (Росія) не досягало успіху, то в сучасних умовах значне ослаблення Росії, виникнення і зміцнення потужної морської держави у вигляді США здійснюється потужне протистояння таласократичних і теллукратичних сил, з одного боку, США, а з іншого розмитий теллуократичний простір без єдиного центру, що знаходиться в стадії організації (Китай, Росія), одержують поширення так звані плюралістичні геополітичні концепції. З іншого боку, західний тип цивілізації явно вичерпав свій ресурс.

Система, що побудована на егоїстичному споживанні за рахунок інших, віджила себе. Вона все більше входить в антагоністичну суперечність із завданням виживання всього людства. У США є комплекс основ для проголошення своєї світової гегемонії, їм вдалося фактично стати євразійською наддержавою. Вони зміцнилися в Європі, створивши НАТО, на Близькому, Середньому і Далекому Сході, вторглися у євразійський геополітичний простір – у Східній Європі і на Балканах, розваливши Югославію, підтримавши мусульманський чинник у вигляді Албанії. У нових незалежних державах пострадянського простору (за винятком Білорусі) США вже мають сильні позиції, зміцнюючи їх військово-політичними зв'язками – програмою «Партнерство заради світу» і «особливими відносинами з НАТО». Серйозним успіхом Вашингтону на шляху до заповітного світового панування стало перетворення ООН у цілком слухняний їхній волі інструмент, а НАТО – і у світового суддю, і у світового жандарма. Варто погодитися зі З. Бжезинським у тому, що «навіть чи яка держава може зрівнятися із Сполученими Штатами у чотирьох ключових областях – військовій, економічній, технічній і культурній, що надають країні глобальну політичну вагу». Порівняння потенціалів Америки і провідних держав Євразії явно на користь Сполучених Штатів.

У сучасних умовах у Євразії чотири держави мають ядерну зброю – США, Росія, Китай і Індія, у деяких країнах здійснюється тільки розробка такої зброї. З усіх цих країн тільки США мають можливість забезпечити швидке переміщення своїх контингентів у будь-яку точку земної кулі, тому що вони можуть при

цьому спиратися на систему військово-політичних союзів Європи до Японії. США фактично вибудовують лінійну схему нового світового порядку, що має глобальну уніфікацію західних ліберальних цінностей. Однак, варто підкреслити, що ліберальна доктрина навіть тієї ж демократії не є єдиною, тому що виділяються ще також егалітарна й органічна, що засновані на культурно-історичній свідомості, що враховують у своєму змісті і права людини, і права держави при превалюванні останньої. Варто визнати, що в сучасних умовах Сполучені Штати – єдина наддержава, що визначає напрямки розвитку міжнародної політики. Однак претензії на уніполярність мають і негативні наслідки для американської держави, у виді того, що ще Д. Кеннеді називав «імперським перегрівом», що був характерний не тільки для Радянського Союзу в період кінця холодної війни, але і для Штатів, що на межі своїх можливостей здобули перемогу. У сучасний період їх можливості все більше вступають у суперечність з імперськими бажаннями. Крім того, навряд чи можна визнати обґрунтованою точку зору, що світ йде від різноманіття форм світового порядку до уніполярності. Скоріше, і про це свідчить історичний досвід людства, мова може йти про розвиток від уніполярності до різноманіття, а від нього до біполярності як найбільше стабільної форми світового порядку.

Про таку тенденцію свідчить і розвиток сучасних політичних тенденцій планетарного масштабу. Сьогодні США вже зіштовхнулися з таким гігантом, що зростає, як Китай. Таким чином, існує прояв майбутньої біполярності, у якій Китай замінить СРСР. Вдало проведені реформи в Китаї здійснюються на гребені пасіонарності китайського етносу, що має значний людський потенціал і накопичений століттями досвід державного будівництва. Фактично сьогодні Китай займає перше місце у світі по експорту. Після приєднання Гонконгу на порядку денному приєднання Тайваню, після чого почнеться зближення Китаю і Японії, що дасть можливість створити Великий геополітичний східний простір, де юань і ієна знищать долар. Капіталізм у цілому зараз перебуває в стадії занепаду. Його падіння стане кінцем панування білої раси, її місце займуть народи басейну Тихого океану і Китаю. Саме йому призначено стати лідером незахідного світу, а також країн Азії й Африки. Нині Китай вступає в другий цикл свого розвитку (Європа вступила в нього в XVI столітті), і цей новий цикл може протривати ціле тисячоліття – як і занепад Заходу.

Західна Європа, ця сіра речовина земної кулі, не може у даний час не бути конкурентом США через відсутність єдиної точки зору по багатьох принципових політичних питаннях. У ній відсутній чинник політичного лідерства якоїсь країни. Жодна з європейських країн не здатна бути лідером, хоча тандем, що намітився, Німеччина-Франція, може в недалекому майбутньому відігравати роль такого лідера. Поступове розширення НАТО сприяє поширенню сфери американського впливу в Європі на Схід. У Європі намічається зближення інтересів Німеччини і Франції. У найближчій перспективі європейське лідерство

Німеччини стане більш вираженим і тоді для країн Східної Європи геополітично Берлін буде ближче, ніж Вашингтон. Об'єднана Німеччина являє собою потужну силу. Вона вже сьогодні заявляє про свої геополітичні претензії у Середній Європі, здійснивши насильницький розкол Югославії, Німеччина установила геополітичний контроль над простором між Балтикою і Середземномор'ям. Об'єднана Європа по більшості показників буде перевершувати Америку. Важливе місце в цьому процесі може зайняти Росія, і від того, до якої структури вона приєднається, багато в чому залежить становлення тієї або протилежної сторони в біполярній системі побудови майбутнього світу.

Таким чином, у сучасних реаліях фактично формується декілька центрів, із котрих два займуть головне місце. Якщо спробувати змодельовати геополітичну модель сучасного світу, то вона може виглядати в такий чином. На чолі цієї моделі лідируючий центр у особі США, а потім множина різних системоутворюючих центрів хиткої багатополлярності, що тенденційно прагнуть сформувати систему біполярності. Таким чином, із такого положення впливає другий напрямок у політичній теорії – концепція біполярного світоустрою. У ній умовно можна виділити два підходи – біполярність центрів сили і біполярність цивілізацій. Біполярність сили (США і Китай, США і Китай плюс Росія, Тихоокеанський союз проти Європейської коаліції і т.д.).

Основне джерело виникнення напруженості і конфліктів – відцентрові устремління центрів сили при наявності геополітичних суперечностей між ними; - біполярність цивілізацій. У сучасних умовах однією з найбільш поширених концепцій є біполярна-цивілізаційна модель побудови світового співтовариства, основою якого є соціально- економічна, соціокультурна і геополітична складові. При такому протиставленні на полярні полюси – «Захід – Схід», «Хартленд - Римленд» «заможна Північ – бідний Південь», «світовий центр – світова периферія». Дана поляризація дуже чітко проглядається як джерело конфліктів протягом розвитку людства й у сучасних умовах. Якщо Д. Маккіндер розглядав хартленд як центр світової історії, протиставляючи його римленду, то сучасні політологи навпаки поділяють весь світ на «серце» і «периферію» (Дж. Голд-гайер і М. Макфол). Під «серцем» вони розуміють економічно розвинені держави Західної Європи, Північної Америки і Японії, під «периферією» – країни, що розвиваються, переважно аграрні, що знаходяться в процесі індустріалізації і з нестабільною політичною системою. М. Киссинджер пропонує досить цілісну геостратегічну концепцію постбіполярного балансу сил. Хоча Америка є країною з ідеалістичною традицією, вона не може обґрунтовувати свою політику на балансі сил як винятковому критерію для підходів до нового світового порядку, але в той же час вона повинна розуміти, що рівновага це фундаментальна передумова для досягнення нею історичних цілей.

3.4. Моделювання світової ієрархії

Спроба моделювання структури майбутнього біполярного світу дає можливість зобразити наступну структуру. На вершині світової ієрархії розташуються дві наддержави – США і Китай. Другу сходинку можуть зайняти Індія і Японія або на ній будуть знаходитися Німеччина, Росія, Індія, Індонезія, Японія, Бразилія, Великобританія, Франція. Німеччина, Росія, Бразилія, Франція, Великобританія і Індонезія, будучи лідерами відповідних регіонів, у цьому випадку стають великими державами регіонального рівня. Більш низький щабель можуть зайняти такі країни як Італія, Україна, Іран, Таїланд, Південна Корея, Мексика, Аргентина, Іспанія. Крім держав-елементів структури цієї системи міжнародних відносин, у ній наявні такі елементи, як міждержавні утворення. Безсумнівним фактом світової політики є просування світу не тільки до інтеграції, але і до диференціації. У результаті дії цих суперечливих тенденцій світ розпадається на конкуруючі між собою глобальні або регіональні зони переважно політичної (військово-політичної) або переважно економічної інтеграції.

Можливо розвиток економічного націоналізму, при якому глобальні економічні зони, як правило, складають також етноцивілізаційну або соціокультурну спільність. Такі об'єднання або полегшують економічну діяльність у випадку, якщо країни, що складають економічну одиницю відносяться до одного геополітичного простору або ускладнюють її, якщо спостерігається протилежна ситуація. Крім об'єктивних чинників, на розвиток геополітичної системи світу великий вплив мають суб'єктивні – роль особистостей, історичні традиції, установки, уявлення й оцінки.

Третя концепція – це теорія багатопольярного світу, у якій виділяється два підходи: - багатопольярність центрів сили. Так, зокрема, Г. Киссинджер виділяє шість основних центрів сили, що належать до п'яти різних цивілізацій. Німецькі політологи В. Бредов і Г. Егер пропонують модель «трьох осей світу» – США, Японія і Західна Європа. Головне джерело конфліктів – протиріччя між центрами сили, боротьба між ними за політичне панування і сфери впливу. Існує обґрунтована точка зору про те, що світ входить в епоху системних криз – системної кризи епохи, кризи європейської цивілізації. Європейська цивілізація пройшла три цикли розвитку – античний, середньовічний (ренесансний) і сучасний – капіталістичний, що почався в XVI столітті, і підходить до кінця, тоді як Східна Азія вступає у вихідну фазу нового циклу, що може тривати до тисячоліття. У недалекому майбутньому такий хід подій може спричинити конфлікт між Західною Європою і Східною Азією. Сучасна політична наука має у своєму розпорядженні значна кількість прямих і непрямих ознак перебування європейської цивілізації в стадії занепаду, зокрема, війни і збройні конфлікти, розвал Радянського Союзу, розвиток

аморальності, бездуховності і девіантних форм поведінки, у тому числі ріст фонових явищ, криміналізація населення і корумпованість державного апарату, транскulturація неєвропейських цивілізацій, поява нових захворювань тощо.

Проблемою також стає злочинна діяльність мафіозних структур, тероризм, наркобізнес, масова нелегальна міграція населення, біженці з різних районів, що створюють сприятливе середовище для всякого роду конфліктів. Дестабілізують обстановку також неконтрольований технологічний розвиток, надвиробництво, тривале безробіття, забруднення навколишнього середовища, торгові війни, етнічні конфлікти, ріст маргіналізації, дика урбанізація, що посилює ускладнення суспільства, у якому збільшується нерівність у споживанні. Всі ці чинники будуть сприяти утечі від дійсності, наростанню актів протестів, вандалізму тощо. У сучасних умовах прискорення темпів еволюції світу вступає в протиріччя з консервативними державними механізмами. Спостерігається певне зниження ролі держав-націй, що зсередини підточуються неолібералізмом, а зовні на них впливає активна діяльність ТНК.

Якщо раніше держава була основним суб'єктом внутрішньої і зовнішньої діяльності, то сьогодні різко зросла роль недержавних суб'єктів (неурядові організації, тіньові структури, організовані форми злочинного світу, міжнародні фірми і транснаціональні компанії). Наслідком ослаблення ролі держави стали такі негативні прояви, як ріст насильства, внутрішньодержавних і міждержавних конфліктів, що призводить до дестабілізації міжнародного суспільства, військово-політичного протистояння.

У сучасних умовах Західна Європа, навіть об'єднана в рамках ЄС, не має належного військового потенціалу для здійснення самостійного силового тиску на Росію без допомоги США. Однак, у перспективі така можливість передбачається. На Заході все вище підіймає голову неофашизм, звучать реваншистські заклики, розвиваються національні форми традиційно сформованого товариства в угоду денаціоналізації. У Східній Європі, навпаки, переважають націоналістичні тенденції, що руйнують державні структури, ведуть до економічного хаосу і дестабілізації сформованих взаємовідносин, до розвитку міжнаціональних і міжрелігійних протистоянь у вигляді громадянських війн. Сучасні геополітичні процеси істотно змінили характер протистояння між Заходом і Сходом. Небезпека виникнення між цими геополітичними супротивниками конфлікту стає непрогнозованою, він може виникнути цілком зненацька в силу ряду об'єктивних обставин, тому що розвал Радянського Союзу і всієї соціалістичної системи з'явився свідченням кінця біполярної світової системи і початку перехідної монополярної побудови світового співтовариства, хоча цей період і характеризується відносною стабільністю міжнародних відносин. Сполучені Штати Америки є в сьогоднішніх умовах єдиною супердержавою, що має панування в політичній, економічній і політичній сферах.

Фінансово-економічні й інформаційно-технологічні форми експансії, посилені політико-дипломатичним тиском і, при необхідності, військово-поліцейським натиском, можливість експлуатувати велику частину земної кулі забезпечили США роль світового лідера. Америка зробила економічний імперіалізм не тільки вигідним підприємством, але й ефективним методом завоювання світового панування. Вони тримають під контролем основні регіони світу, забезпечують свою військову присутність у глобальному і регіональному масштабах, створюють вигідні їм уряди і структури, формують суспільну думку. Вони мають військовий стратегічний потенціал для завдання поразки будь-якій країні. Тому для досягнення своїх військово-політичних і економічних цілей США можуть застосувати збройну силу, у тому числі і ядерну зброю, для збереження життєвого простору, джерела сировини і частина населення супротивника. Військово-політичне керівництво США в 1991 р. в офіційній військовій стратегії заявило про свою готовність реагувати на кризові ситуації у випадку, коли ставляться під загрозу їхні інтереси й інтереси їхніх союзників, а також розміщати на передових рубежах збройні сили, здатних до нарощування при переростанні регіональних конфліктів у глобальні. При цьому для досягнення своїх цілей вони прагнуть перекласти основний тягар війни на союзників. У цілому ж США ніколи не підуть на великомасштабну війну без гарантії здобуття перемоги малою кров'ю, а штовхнуть на війну інших.

Для досягнення своїх стратегічних завдань США формують силові центри в Європі, Азії й Америці, що повинні стати опорою для встановлення нового монополярного світового порядку. Однак такі центри утворяться в умовах клубка протиріч їх із США, тому що протиріччя існують між континентами і світовими регіонами з їхніми геополітичними центрами сили. Такими є Німеччина в Західній Європі, Росія – у Східній, Японія і Китай в Азії. Крім того, здійснюється процес створення субрегіональних структур, зокрема, Балтійської конфедерації країн, що об'єднує Фінляндію, Швецію, Литву й Естонію; військово-політичного союзу «НАТО-біс» за участю Угорщини, Польщі, Чехії, Словаччини, Естонії, Латвії і Литви. Баланс інтересів поки врівноважує НАТО, що виконує нову глобальну роль по підтримці економічного порядку, включаючи можливе втручання у внутрішні справи держав. Одним із зовнішньоекономічних чинників розвитку Східної Європи є ісламський ринок, що формується на чолі з Туреччиною. Чорноморський геополітичний простір у географічному і політико-системному вигляді представляє самостійну систему, що виступає як підсистема європейської (регіональної) системи міжнародних відносин. Росія, Туреччина й Україна в цих рамках беруть участь у формуванні структурних зв'язків, створюючи в ній доцентрово-силові відношення в даній системі.

25 червня 1992 р. президенти Азербайджану, Вірменії, Болгарії, Грузії, Молдови, Румунії, Туреччини, України і глави урядів Албанії, Греції і РФ у Стамбулі прийняли Босфорську заяву і підписали Декларацію про створення Організації Чорноморського Економічного Співробітництва. Ініціатива створення регіонального економічного співробітництва в якості субрегіональної структури належить Туреччині. Ідея тісного регіонального економічного співробітництва стає не тільки важливим чинником розвитку Чорноморської системи, але одночасно є і складовою процесу утворення потужної системи регіональної безпеки. Основною метою цієї організації є послідовна інтеграція країн Чорноморського регіону у світову економіку на основі єдиного геополітичного простору, побудови економіки на ринкових відносинах, дотримання принципів ліберальної демократії.

Найбільш складною проблемою в геополітичному просторі України є Крим, з огляду на те, що це і значною мірою її слабким місцем. Стратегічне значення півострова полягає в можливості контролювати країни Близького Сходу, Східної, Південної і Східної Європи, Закавказзя, основні політичні і військово-промислові центри України і Росії. Завдяки базуванню військово-стратегічних сил досягається ціль оперативного реагування на зміни ситуації. Півострів дозволяє встановити домінування в басейні Чорного моря, він закриває шлях у Приазов'я і Північний Кавказ. Кримський півострів із давніх часів був включений у сферу геополітичних інтересів цивілізацій різних типів. Поверхнева історична ретроспектива вказує на ключове значення Криму у взаємовідносинах між Росією, Туреччиною і Європою. На сучасному етапі Крим знаходиться в конфлікті небезпечній точці. Тут перехрещуються ісламська, євразійська і європейська геополітичні формації. Частково носієм Європейської формації є Україна, Євразійської – Росія, ісламської Туреччина. Кримські татари по своїй культурі і традиціям наближені до тюрксько-ісламського світу, що для них поданий Туреччиною. Небезпека полягає в тому, що Крим є центром геополітичного протистояння України і Росії, Росії і Туреччини. У сучасному світопорядку Туреччина перестала бути буферною зоною. У світі – це новий силовий полюс, нова регіональна наддержава, котра всіма силами бореться за поширення свого впливу в Центральній Азії, не втрачаючи з виду Крим. Зміцнення економічних позицій Туреччини, поряд із геополітичною плюралізацією на просторах СРСР, веде до росту її зовнішньополітичних амбіцій, імперських по своїй суті.

Починаючи з 90-х рр. XX ст. у Туреччині активно пропагуються в засобах масової інформації ідеї пантюркізму і панісламізму як ідеологічних систем, здатних створити якісно нову єдину державу тюрків (Туран), що включає також і Крим. Об'єднання можливо завдяки єдності кримських татар і турків за національною ознакою (спільність мови – тюркської, культури, релігії (іслам) і етногенезу (альпійська раса брахіцефалів). Турецький націоналізм органічно

доповнює ідеї панісламізму, ісламського космополітизму. Головним для цієї ідеології є релігійна приналежність. У проектах нова османська імперія буде включати до 1,5 млрд. мусульман Азії, Африки та Європи. Іслам – це типово тоталітарна ідеологія. Релігія не визнає поділу на етноси, існує тільки мусульманська нація. Тюркізм і ісламський фундаменталізм у Туреччині можуть одержати подальший розвиток і матеріалізацію у випадку віддалення країни від Заходу. Ісламський шлях розвитку Туреччини виразно встає як альтернатива і виклик орієнтації на Захід. У нових геополітичних умовах національні інтереси і пріоритети Туреччини не завжди збігаються з інтересами Заходу. Роль її в НАТО зводиться тільки до «елемента, що розігрує,» цього військово-політичного блока, до того ж Туреччина незадоволена розширенням блока, що може ліквідувати її монополічне положення в Чорному морі, а тридцятирічні спроби вступити до ЄЕС, і одержати від нього економічну користь і інші переваги наштовхуються на негативну позицію європейських країн.

Ісламський чинник створює у світі дестабілізуючий вплив із боку таких держав, як Афганістан, Іран, Ірак, Кувейт, Ізраїль, Саудівська Аравія і Пакистан, а також ісламських країн Середземноморського басейну. Даний регіон характеризується високим ступенем вибухонебезпечності в зв'язку з наявністю територіальних розбіжностей, релігійною й етнічною відособленістю, високим демографічним ростом населення, недостатком сировинних ресурсів і слабкої політичної влади. Ситуація ускладнюється і тим, що в цьому регіоні прогресує гонка озброєнь, що включає ракетну і ядерну зброю й інші засоби масового знищення. В умовах росту економічної могутності Китаю і Японії на Далекому Сході починає зав'язуватися складний клубок американо-японо-китайських суперечностей. І тільки наявність потужної військової присутності США в Азіатсько-Тихоокеанському регіоні дозволяє поки зберігати збалансовану обстановку. Крім того, значним конфліктним чинником в Азіатсько-Тихоокеанському регіоні є територіальні претензії до Росії з боку Японії і Китаю. Все це відбувається при наявності в Китаї масових сучасних збройних сил, які мають ракетно-ядерну зброю, величезні сировинні ресурси, що спираються на науково-технічний прогрес, а в Японії – можливості створення однієї із самих потужних у технічному відношенні армій із наявністю принципово нових видів зброї.

Дестабілізуючим чинником світових відносин є співвідношення країн Півночі і Півдня. Провідну роль грають держави, що мають важелі впливу на світову економіку, інші мають залежність від перших. У результаті створюються «ножиці» економічного і технологічного відставання. З іншого боку, країни Півночі мають залежність від сировинних ресурсів країн Півдня. Все це не може не турбувати країни Півдня, що розвиваються, що у відповідь на відсутність у них технологій усе сильніше намагаються утримувати у своїх руках стратегічну сировину, без якої розвинуті країни Півночі існувати не можуть. Погрозою

політичної стабільності у світі є зростаючий продаж зброї у країни, що розвиваються, причому на частку США належить більш половини усіх військових поставок у країни, що розвиваються. Загострення відносин між Північчю і Півднем проявилось в Іранській революції 1969-1980 років і війна в Іраку, що стали знаковими подіями. На думку І. Валлерстайна, в економічних умовах, що погіршуються, у третього світу є два вибори, – перший – це повне заперечення Заходу (Ірак), а другий – заперечення панування Заходу і поліпшення економічного положення шляхом створення мілітаризованої держави (Ірак). Хоча в літературі висловлюється і третій варіант – створення фундаменталістського режиму на чолі мілітаризованої держави. З врахуванням росту агресивності Півдня остання перспектива є найбільше небезпечною для Півночі. Конфлікт у Перській затоці і наступне захоплення США Іраку – це ланки одного ланцюга війни Півночі проти Півдня. Розвиток політичних подій останніх років (розпад Югославії, СРСР, захоплення Іраку, визнання Косово і т.д.) дає підстави припустити, що протікання світової кризи буде важким для будь-якої цивілізації, держави і людства в цілому. Зсув центру світового розвитку в Тихоокеанський регіон буде супроводжуватися збройними конфліктами, економічними кризами. Так, зокрема, І. Валлерстайн припускає можливість нової світової війни в прогнозованому періоді – середина ХХІ століття – між східно-тихоокеанським блоком, куди ввійдуть країни Південно-Східної Азії, Латинської Америки і США, і євразійським блоком (Західна і Східна Європа, Росія, арабські країни й Індія). Це буде вже шоста світова війна: перша – Тридцятирічна, друга – Семирічна, третя – наполеонівські війни, четверта – 1914-1918 роки, п'ята - 1939-1945 роки. - цивілізаційна багатополарність. Відповідно до концепції американського політолога С. Хантингтона, існує вісім цивілізацій: 1) західна, що включає Північну Америку і Західну Європу; 2) слов'яно-православна, 3) конфуціанська (китайська), 4) японська, 5) ісламська, 6) індуїстська, 7) латиноамериканська, 8) африканська. Автор вважає, що зіткнення цивілізацій буде домінувати в глобальній політиці. Лінії розламу між цивілізаціями будуть фронтними лініями зіткнення майбутнього.

Всі цивілізації нерівнозначні, але вони єдині в тому, що вектор їхнього розвитку і становлення буде спрямований у протилежному від атлантизму і цивілізації Заходу напрямку. Як показує історичний досвід існування людської цивілізації, біполярний світ є найбільш стійким, багатополарний світ є перехідним до біполярного устрою, монополарний світ можливий тільки в тому випадку, коли між світовими державами не існує корінних протиріч. Основна умова існування біполярного світового устрою – несумісність геополітичних інтересів двох однакових по потужності супротивників. Однополосність суперечить природі. Елементи виникнення нового біполярного світового порядку помітні в даний час. У сучасних умовах США

можуть визначений час проводити свою промондіалістську політику, спираючись на ряд західноєвропейських країн, зокрема, Великобританію, ФРН і Італію. Через різке зростання нестабільності Європа звернулася за підтримкою цієї наддержави, унаслідок чого установився політичний і економічний контроль США в західноєвропейських країнах.

Після розвалу СРСР світ фактично розділився на дві частини – частина капіталістичних країн Європи й Азії, європейські і латиноамериканські країни, що знаходяться під сильним впливом США, і азіатські й африканські країни, що не знаходяться під таким впливом. Таким чином, у будь-якому випадку світова система на планетарному рівні залишається фактично біполярною. З розпадом СРСР система стала однополярною лише на деякий перехідний період часу, поки не структурується нова біполярність. Місце вибулої наддержави все певніше займає Китай. Багатополісність, як показує історичний аналіз, також хитка, короткочасна і має суто перехідний характер. Крім теорії уніполярності використовується її більш м'який варіант – регіоналізм, відповідно до якого світ є багатополісним, структурованим навколо країни-лідера регіону. Роль третейського судді виконує в даній ситуації світовий лідер, який має право у випадку виходу ситуації з-під контролю регіональних лідерів використовувати будь-які можливі засоби. Для України різниця між «уніполярною» і «регіональною» моделями полягає в тому, у якій мірі признається гегемонія США і яка роль нею приділяється нам. Нестабільність монополярної системи закладена й у політико-економічних умовах існування самих США.

Основа американського високого рівня життя полягає в тому, що країна фактично живе з нетрудового національного доходу, одержуваного з джерел, пов'язаних із неадекватним надходженням прибутку в порівнянні з вкладеними затратами. Насамперед, це експорт доларів у якості світових грошей, за що США одержують повну вартість у виді натуральних продуктів при витраті на виготовлення одного долара до семи центів, постійне життя в кредит як рядових американців (30% населення), так і самої держави (4 трлн. доларів внутрішнього і 559 млрд. доларів зовнішнього боргу); безпросвітна заборгованість країн, що розвиваються (1,5 трлн. доларів) Заходу, у результаті чого боргові виплати деяких країн третього світу досягають 50% суми їхнього щорічного експорту; штучне заниження цін на ввезені в США сировину і паливо, здійснюване за допомогою митних тарифних бар'єрів на імпорт готової продукції й обробленої сировини, тому ввозиться тільки неопрацьована сировина, ціна на яку увесь час падає.

Таким чином, «американське диво» обумовлюється можливістю експлуатувати велику частину ресурсів земної кулі. Такий стан не може тривати довго, тому що будь-яка зміна в статусі великої держави США матиме негативний вплив на політико- економічне положення країни – глобальна політична, економічна або фінансова кризи. Крім того, можуть виникнути

проблеми національного характеру, коли «кольорове населення» досягне критичної точки, що покладе початок дезінтеграції країни за расовою і етнічною ознакою. Значну роль грає і суб'єктивний чинник, зокрема, порушення прав різних народів, що піддаються несприятливому впливу з боку США, зокрема, поширення західної ліберальної моделі цивілізації без врахування культурних, етнічних, релігійних розходжень між народами, без згоди народів на підпорядкування. Тому ісламський світ фактично випадає з уніполярності світового порядку, Китай, Росія не згодні з американською гегемонією. Американський етнос перебуває в стадії занепаду, старіння.

Французький учений Жан Гимпел на основі порівняння історії середньовічного і сучасного Заходу в середині в 50-х років пророчив техніко-економічний занепад США, тому, що США – це остання держава – «власник жезла європейської цивілізації», що знаменує технічне удосконалення. У XIII-XIV століттях цим жезлом володіла Франція, у XV столітті – Італія, у XVI – Іспанія, у XVII – Голландія, у XIX столітті – Великобританія і Німеччина, але тепер після США в західній цивілізації не залишилося резерву на XXI століття. До аналогічного висновку приходять і Дж. Модельски, який вважає, що заключними фазами ерозії глобального лідерства США буде фаза делігітимації, тобто зменшення віри американців у необхідність лідерства, що завершиться до 2000 року, і фаза деконцентрації – відмова інших країн визнавати лідерство США, що протриває з 2000 р. по 2030 р. Потім наступить фаза системних війн, у яких основними суперниками США можуть виступити Китай або Індія. Дж. Гольдштейн прогнозує настання періоду війн або світової війни вже до 2020 р. як результат краху «Четвертого Рима». Поль Кеннеді у своїй роботі «Зліт і падіння великих держав» вивів свого роду формулу «імперського перегріву», відповідно до котрого статусні витрати на армію, зовнішню політику, бюрократію, пропаганду, позаекономічні потреби в цілому, що перевищує приблизно на 28% ВВП будь-якої держави, неминуче ведуть до руйнації її соціально-економічної сфери і втрати статусу великої держави.

Отже, надії США на світову гегемонію нереальні, тому що наявні в них національні ресурси не в змозі забезпечити побудову монополярного світового порядку під американським протекторатом. Таким чином, новий світовий порядок у зв'язку з уніполярністю своєї побудови є нестабільним і в найближчій, і доступний для огляду перспективі не має шансів на неї бути таким. Надії США на світову гегемонію нереальні, оскільки їх ресурси не в змозі забезпечити побудову монополярного світового порядку *Rex Americana*.

3.5. Санітарний кордон та перспективи для України

В умовах становлення Нового Світового Порядку Україна стала відносно самостійною державою. Її територія більша за територію Німеччини, що має

майже в два рази більше населення. Вона в достатній мірі не забезпечена власними ресурсами, особливо енергоресурсами, не має у своєму розпорядженні досить потужні Збройні Сили, щоб зробити неприйнятними для будь-якого агресора зазіхання на її багатства, у той же час має високий освітній рівень населення і невисокий поточний рівень споживання, не має проблем перенаселення. Якщо українській економіці вдасться залишитися незалежною від постачань ззовні і якщо в українського керівництва стане політичної волі і державної мудрості, то перед країною відчиняється можливість однієї з перших ввійти в русло стійкого розвитку. Україна знаходиться в зоні політичних конфліктів, і в основі багатьох з них знаходяться саме геополітичні чинники. Аналіз таких чинників дає підстави стверджувати про можливість виникнення і розвитку тероризму в Україні на основі наявних протиріч і чітких інтересів різноманітних геополітичних сил як внутрішнього так зовнішнього характеру. Геополітичні сили визначають наявність або відсутність, загострення інших конфліктних ситуацій – етнічних, політичних, конфесіональних, регіональних, є поштовхом до розвитку процесів регіоналізації і дезінтегрованості території України шляхом дестабілізації обстановки усередині країни.

Україна в сучасний період виявилася в центрі «великого трикутника», сторонами якого є Росія-Захід (у тому числі США) – Туреччина. Найбільша напруга в цьому трикутнику спостерігається по лінії Росія-Захід, Росія – Сполучені Штати Америки. Особливе конфліктогенне місце в Україні займають такі геополітичні чинники як Балто-Чорноморська смуга (вісь Європи) і Балкано-Кавказька дуга нестабільності. Балто-Чорноморський пояс або вісь Європи розділяє Європу на Західну і Східну, тим самим відмежовуючи слов'яно-православну цивілізацію від західної. Балто-Чорноморська смуга або вісь Європи – це проект геополітичного утворення, що, із погляду його творців, повинне включати об'єднання держав Балтії (Литва, Латвія, Естонія), Польщі, України, Білорусі, Угорщини, Чехії, Словаччини, Румунії, Молдови, основною ціллю існування якого є ізоляція Росії від Європи і залишення її один на один з ісламським світом. Цей союз повинен являти собою політико-економічне утворення, що фактично ставить під контроль комунікації Росії з Європою. Ідею його створення у свій час висунув львівський професор С. Рудницький, а на практиці намагався реалізувати його в життя М. Грушевський під час перебування Президентом УНР, потім – Президент України Л. Кравчук, що називав його зоною безпеки Центральної Європи, Президент Польщі Лех Валенса, «визначаючи його як «НАТО-біс». У зв'язку з негативною позицією Білорусі, що своїм геополітичним вектором спрямована убік Росії, питання створення Балто-Чорноморського союзу його рішення дотепер не вирішено. За визначенням засновників геополітики, Україна відноситься до країн Балто-Чорноморського поясу («вісі Європи»), від яких багато в чому залежить стабільність всієї Євроатлантичної системи. Вони сьогодні фактично

визначають і будуть визначати стан і структуру європейської безпеки на десятиліття вперед. Міцні стратегічні позиції і вплив цих країн, на думку Д. Маккіндера, дають можливості встановлення домінування над «Хартлендом» (тобто серцевиною Євразії, Росією) і усім світом. Саме ці країни виявилися в центрі дискусії про розширення НАТО, за ці країни ведеться сьогодні жорстка прихована боротьба між країнами Альянсу, насамперед США і РФ.

РФ установила повне політичне і військове домінування в Білорусі. Доля інших країн поки що залишається невизначеною. Початок процесу приєднання до ЄС Польщі, Угорщини, Чехії був надзвичайно важливим «сигналом» Західним країнам регіону, що не потрапили в перший «транш» поширення НАТО. Україна – ключова ланка Балто-Чорноморської смуги. Це однострійно визнають і представники атлантизму, і прихильники євразійства. Проте географічне становище України на крайньому східному фланзі євроатлантичної цивілізації має не тільки плюси, а і мінуси. З одного боку, Україна має всі підстави вважатися наріжним каменем системи європейської безпеки. Тому керівники військових відомств не випадково наголошують на бажаності розширення НАТО до східних меж України. З іншого боку, існує реальна небезпека перетворення України в «сіру зону» між НАТО і РФ. Прискорена інтеграція України в Європу (саме до Європи і європейської культури, а не до європейських структур) є реальним й ефективним застереженням цієї небезпеки.

Як відомо, санітарний кордон являє собою територію держав і народів, що розташовуються між двома великими геополітичними утвореннями, чий союз або входження в будь-який Великий геополітичний простір могло б скласти небезпечну конкуренцію зацікавленим державам протилежного Великого геополітичного утворення. Третя геополітична сила проводить свою політику стосовно країн санітарного кордону, щоб створити зону напруженості між двома геополітичними утвореннями за рахунок здійснення впливу на уряди проміжних країн різними методами і каналами. Геополітична самостійність країн, що входять у санітарний кордон, фактично неможлива в зв'язку з тим, що вони змушені шукати політичної, економічної і військової підтримки на стороні в конкретній геополітичній сили, яка буде визначальною для їх політики. Країни санітарного кордону самі найчастіше є причинами різних геополітичних конфліктів. Найбільш радикальним для санітарного кордону є становище, при якому проміжна країна прагне стати незалежною від геополітичних утворень, що граничать. В цілому це означає залежність від третьої геополітичної сили.

Для здійснення світового панування Сполучені Штати Америки проводять політику, спрямовану на знищення будь-якого Великого Геополітичного простору. Тільки в цьому випадку є можливість проведення

політики однієї наддержави. Тому глобальним завданням американської геополітичної ідеї є руйнація Великого геополітичного утворення, здатного протистояти США. Одним із діючих знарядь такої політики, як свідчить історія, є створення санітарних кордонів із проміжних між геополітичними блоками країн. Виникає складна проблема: «санітарний кордон». Атлантистські геополітики прекрасно усвідомлюють стратегічну небезпеку союзу Росії з Європою (особливо Німеччиною) і традиційно прагнуть усіляко перешкоджати цьому. Найефективнішим методом є «санітарний кордон», тобто смуга з декількох прикордонних держав, ворожих як східному, так і західному сусіду, і прямо зв'язаних з атлантичним полюсом. У ролі такого «санітарного кордону» традиційно виступають Польща і східноєвропейські країни – Чехія та Словаччина, Румунія та інші. Ідея такого «кордону» була вироблена англійським геополітиком Д. Маккіндером і дуже успішно втілювалася в життя на початку століття і перед Другою світовою війною. Ціль була досягнута – між двома континентальними державами Росією і Німеччиною зав'язувався конфлікт, у результаті якого стратегічні перемоги діставалися атлантистам. Так, зокрема, такий кордон існував між Німеччиною і СРСР у двадцять роки і був утворений і підконтрольний третьою геополітичній силі – Англії. Цей кордон працював тільки на користь країн Заходу. В даний час стратегічну роль санітарного кордону виконують, зокрема, такі регіональні держави, як Туреччина, що виступає проміжною країною між Арабським світом і Центральною Азією, західні країни колишнього Радянського Союзу – між Росією і Західною Європою.

У цілому положення проміжних країн можна висловити наступною геополітичною формулою – «незалежність від ближніх Великих Геополітичних просторів і залежність від Далеких геополітичних Великих просторів». Про справжню незалежність не може бути і мови. Мова може йти тільки про неокolonіальну залежність від третьої континентальної геополітичної сили, але ні в якому разі не про національно-визвольну боротьбу. Варто особливо підкреслити, що країни так званого ближнього зарубіжжя, що вийшли з-під впливу Росії за різними геополітичними основами, мають чітку гарантію стати санітарним кордоном США на європейському континенті при тенденції переходу в статус колонії без подальших перспектив національного розвитку і політичної самостійності.

Перетворення країни в санітарний кордон автоматично означає втрату геополітичної незалежності з наступною втратою політичної, культурної й економічної самостійності, а також одержання ворога в особі колишнього союзника. Перспектива санітарного кордону для України дуже очевидна. Його геополітична формула – «ні Середня Європа, ні Євразія». З огляду на те, що Німеччина в недалекому майбутньому може заявити і про свої геополітичні інтереси, у сферу яких входить і Україна, то природно, що за поняттям акту

проголошення незалежності варто вбачати тільки одне – входження в альянс із мондіалізмом в особі США, минаючи Серединну Європу, що є запорукою незалежності на найближче майбутнє. Основною формулою аналізу геополітики «російського Заходу» є принцип «Європі – європейське. Росії – російське».

Головною залишається задача створення на Заході дружніх-нейтральних утворень, із максимальною етнокультурною, економічною і соціальною свободою, але зі стратегічною залежністю від Росії. Претенденти на члени нового «санітарного кордону» такі – прибалтійські народи (литовці, латиші, естонці), Польща (включаючи Західну Пруссію), Білорусія, Україна (особливо Західна – уніато-католицька), Угорщина, Румунія (також під впливом уніатів), Чехія і Словаччина, при цьому видно, що майже скрізь мова йде про католицький сектор, що належав традиційно до зони впливу Заходу. Всі ці країни вже не один раз у геополітичній історії виступали як важелі руйнації континентальних утворень – Російської імперії, Австро-Угорської імперії, недавно СРСР. Ці держави мають сенс тільки як стратегічні зони, штучно підтримувані атлантизмом. У них існують чинники, що прив'язують їх до Євразії (православ'я, усвідомлення слов'янської єдності, наявність російського населення, історична близькість і т.д.), але є і протилежні чинники, що зближують їх із Заходом (католицизм, уніатство, етнічне розходження, політичні традиції суверенітету тощо).

Завдання Євразії в тому, щоб цього кордону не існувало. Це в інтересах Європи і Росії. Єдиним шляхом усунення «санітарного кордону» є повний перерозподіл державних новоутворень на підставі суто геополітичних чинників. Мова може йти про створення на місці держав федерацій або декількох держав, чия геополітична орієнтація буде однозначною. Невеликим утворенням, єдиним етнічно, культурно, конфесіонально, буде легше інтегруватися у великі геополітичні блоки, а при наявності міцних союзницьких відносин між Росією і Європою нові межі не будуть означати справжнього порога, розриву. Тільки відсутність «санітарного кордону» може зробити ці загальноєвразійське відносини нормальними, перетворити простір від «Дубліна до Владивостока» у зону щирої євразійської кооперації, співробітництва і стратегічного партнерства. Багато американських політологів визнають Росію головною загрозою світовій безпеці. Г. Киссинджер заявив про «екзистенціальну» природу російського експансіонізму, що не залежить від характеру розстановки сил, що знаходяться при владі. У цьому питанні Г. Киссинджера підтримує і російський дослідник А. Г. Дугин: «Росія ніколи не була аналогом «нації- держави», що характерно для Європи нового часу... Росія майже споконвічно була потенційно імперською державою. Причому основою побудови імперії, імперської експансії є особливий цивілізаційний зміст, месіанство російського народу». Відмова Росії від «імперських амбіцій» визначила і «геополітичний розпад» цієї держави. Входження Росії в

Європейське співтовариство призведе, на думку З. Бжезинського, до втрати нею «особистої душі». У той же час, концепція сильної держави, прагнення знову досягти всесвітнього визнання потужної імперії внесе ясність у розум середнього росіянина. Російські вчені продукують ідею геополітичного знищення Росії з боку Сполучених Штатів Америки, її нейтралізації як головної дійової особи на міжнародному рівні. Росія категорично не згодна з новим світовим порядком, однополюсним по своїй суті. У цьому контексті мова йде про непорушний геополітичний закон – протистояння сил талассократії і теллутократії.

Необхідно констатувати що у великій геополітичній грі між Росією і США Україні надається роль пасивного об'єкта, яким маніпулюють для досягнення стратегічних цілей. З досягненням незалежності, Україна, на жаль, не змогла перетворитися в самостійного суб'єкта геополітики, не стала полюсом тяжіння в умовах геополітичного плюралізму. На початку нового тисячоліття в наукових і політичних колах Росії або США немає розходжень щодо визначення важливості геополітичного положення України. Американські стратеги вважають, що узяті окремо Україна і Росія – індустріальні держави середнього масштабу, тобто регіональні держави. Разом вони можуть утворити таку критичну масу, що негайно стає домінуючою в Східній і Центральній Європі. Ключем до ефективної політики США у відношенні Росії повинна бути Україна. Незалежна Україна змінює розстановку сил у Східній Європі, впливає на глобальний баланс сил. Росія без України не зможе зробити жодного кроку по поверненню частини старих зовнішньополітичних позицій. Головна ціль США у відносинах із СНД – попередження російсько-українського зближення. Україна – це контроль над Росією. Україна в розрізі російської геополітичної думки – основна і найбільш хвороблива проблема. Факт існування суверенної України на геополітичному рівні, означає проголошення геополітичної війни Росії, рівнозначно нанесенню потужного удару по її геополітичній безпеці, рівнозначний вторгненню на її територію. Для багатьох росіян самостійна Україна – це «тимчасовий феномен». Геополітика Заходу і центр цієї геополітики – «українське питання» вимагає негайної відповідної реакції Росії згідно з її геостратегічними імперативами. Терміновість реакції означає створення нової України, що відповідала б природній геополітичній моделі. Це значить, що подальше існування України в її нинішніх межах-проблематично.

Отже, стратегічність геополітичного положення України обумовлена рівнем потенційної і реальної конфронтаційності між двома глобальними центрами Сили – Росією і Заходом. З огляду на це, украї важливим є питання національної безпеки і внутрішньополітичної стабільності в державі. Гарнет Шерман ще в 1994 р. назвав Україну «хворою молодою людиною в Європі». Україна – це геополітично розділена країна. Власне кажучи, пише Шерман,

бачимо протистояння сил, що виступають за реінтеграцію в межах СНД і національно-реформаторських сил. Оплот першої групи – Східна Україна, оплот другої західна область, що ввійшли до складу СРСР лише після Другої світової війни. У результаті перерозподілу в 1991 р. у межах однієї держави виявилось дві групи населення, геополітично протилежної орієнтації, вододілом між якими виявилася культурно- конфесіональна межа. Тому країна виявилася в центрі дії протилежних геополітичних сил. Тепер основна політична проблема це протистояння між євразійським началом російської України і проатлантистським напрямком у її зовнішній і внутрішній політиці, яку підтримують насамперед її західні області. Причому україно-центричний рух, як дрібно-національний, спрямований проти російського націоналізму імперського об'єднуючого типу. Україна – біполярна країна, полюсами якої є Галичина (Львівська, Івано-Франківська, Тернопільська області) і Донбас із Кримом. Різка відмінність між цими ареалами відслідковується насамперед у питаннях мови і проблемах національної ідентифікації. Якщо Галичина чітко орієнтується на Захід і НАТО, за максимальне віддалення від Росії, Донбас же – на дружбу з Росією, має велику недовіру до НАТО. Політичні і культурні контрасти між різними частинами України надзвичайно великі, корені якого в багатовіковій історії розподілу нинішньої території країни між сусідніми державами. У геополітичному аспекті Східна Україна (по лінії Дніпра), Крим, Центральна Україна більшою мірою тяжіють до Євразії (Росії) у силу історичних, культурних, етнічних, релігійних чинників. Західна Україна: Галичина, Буковина, Волинь, Закарпаття – до Західної Європи, також у силу історичних, культурних, релігійних і етнічних чинників. Україна – це особлива сфера інтересів Росії. Агресія в східноєвропейському напрямку стає неминучою. З огляду на те, що сила є динамічним і відносним чинником, що змінюється в кількісних і якісному, відносному й абсолютному показниках, складається з різноманітних елементів, було б недалекоглядним екстраполювати майбутнє Росії, виходячи з її нинішнього положення. Слід враховувати і очевидні ознаки відродження російської могутності.

Стабілізувавши обстановку на Півдні Росії, Кавказі вектор тиску в найближчому майбутньому буде спрямований на Україну. Ідеологічним підґрунтям геополітичної експансії може бути ідея відомого російського вченого М. Ільїна про «виразну імперську конфігурацію політичної організації України», про «імперської сутності української державності». «Київ виступає як центр, що консолідує три різних «України», лімиси Московії, Австро-Угорщини й Османської, а пізніше Російської імперій...». Пантюркісти закликають до створення єдиного пантюркистської держави (Туран) у межах від Саян до Марокко з населенням до 1.5 млрд. людей, що повинна включати також і Крим. Об'єднання можливе завдяки єдності кримських татар і турків за

національною ознакою (спільність мовної тюркської культури, релігії (іслам) і етногенезу (альпійська раса брахіцефалів).

Турецький націоналізм органічно доповнюють ідеї панісламізму, тобто ісламського космополітизму. Головне для цієї ідеології – релігійна приналежність. Іслам – це типово тоталітарна ідеологія. Релігія не визнає поділу на етноси, існує тільки мусульманська нація. Тому підтримка в результаті спільності релігії має глобальний характер. Тюркізм і ісламський фундаменталізм у Туреччині можуть одержати подальший розвиток і матеріалізацію у випадку віддалення країни від Заходу. Ісламський шлях розвитку Туреччини все виразніше виявляється як альтернатива і виклик західній (світській) орієнтації. Зб. Бжезинський обґрунтовано ставить питання, чи вдасться Європі утримати Туреччину у своєму геополітичному полі. Мабуть, що в нових геополітичних умовах національні інтереси і пріоритети Туреччини не завжди збігаються з інтересами Заходу. Роль її в НАТО зводиться тільки до «елемента, що розігрує», цього неузгодженого військово-політичного блоку, до того ж Туреччина незадоволена розширенням блока, тому що це може ліквідувати її монополне положення в Чорному морі, а тридцятирічне намагання вступити до ЄЕС і одержати від цього економічну користь та інші переваги наштовхуються на негативну позицію європейських країн. Складність соціально-економічної ситуації в середовищі кримських татар, цілий комплекс історичних чинників необхідні і достатні умови, що породжують ісламський фундаменталізм, який може стати стягом боротьби кримських татар проти України за національну незалежність.

Потенційна небезпека для України перебуває в тому, що «для фундаменталістів...є неприйнятним диспут, аргументація і взагалі згода в чомунбудь із людьми, що не поділяють їхніх авторитетів». Політична криза 1991-1995 рр. у Криму була ліквідована завдяки вирішенню Росією більш важливих для неї геополітичних завдань. Стабілізація обстановки на Північному Кавказі, стратегічне переорієнтування зовнішньої політики Росії у відповідності з її геополітичними імперативами, призведе до повернення Москви до проблеми Криму.

Історично Росія увесь час намагалася вийти до морських рубежів, до відкритих морських просторів, що геополітично пояснюється як прагнення Хартленда (серединної землі) підкорити Римланд (окраїнні землі). Крим для Росії – це ключ до вирішення більш складної геополітичної проблеми – виходу до Середземного моря й у відкритий океан. Босфор і Дарданелли – це замок. Витиснення Росії з Криму, втрата цього геостратегічного центру Чорного моря приведе до її геополітичної морської ізоляції на південних рубежах, до відступу всередину континенту, до геостратегічного ослаблення. Як один із можливих результатів – одnobічний перегляд Туреччиною основоположних договорів про користування її протоками, і, природно, на шкоду більш

слабкому супернику. У аспекті взаємовідносин Україна – Росія саме в Криму найбільш сильні позиції Росії (етнічний склад, домінування на півострові російської мови і повний контроль російськими ЗМІ інформаційного простору). Найбільш вигідний варіант використання цього регіону для геополітичного підпорядкування України.

Крим – це можливий психологічний і силовий важіль тиску. Він є складовою частиною такого геополітичного утворення як Балкано-кавказька дуга нестабільності, складного геополітичного вузла сучасності, що історично (як на початку, у середині і наприкінці ХХ сторіччя) створився в результаті протилежних політичних устремлінь різноманітних світових геополітичних утворень і військових дій, що відбуваються на території колишньої Югославії, Республіки Ічкерія і Південної Осетії та Абхазії. У цьому регіоні порушені інтереси багатьох держав світу, що сприяло реальній можливості виникнення Балкано-Кавказької (Балкано-Чеченської) дуги нестабільності, краї якої торкаються Балканського півострова і Північного Кавказу, а вістрям вона опирається в Кримський півострів. Балкани – це сконцентрований вузол протиріч, у якому проектується інтереси всіх геополітичних блоків Європи. При цьому народи, що населяють цю територію, відображають інтереси цих утворень. Так, серби орієнтовані на православну Євразію в особі Росії, хорвати і словени – на Серединну Європу, мусульманські албанці і боснійці – на Туреччину й ісламський світ, македонці, як сербсько-болгарський етнос, – на Велику Православну Югославію. Звідси проекція і на основні геополітичні сили Європи – Мондіалістській Захід, Серединну Європу, Євразію, Ісламський світ. Будучи глибоко символічним і вкрай значимим, югославський конфлікт вимагає від кожної геополітичної сили і країни вибрати пріоритетні напрямки своєї діяльності в цьому регіоні. Балканська війна кінця ХХ століття спочатку зовні почалася як конфлікт між південними слов'янськими народами. Пов'язуючи воедино ряд таких подій, як розпад СРСР, переростання Європейського Співтовариства з економічного союзу в політичний, утворений під гаслом «Єдиної Європи», виникнення Балкано-Кавказької дуги нестабільності, можна зробити важливий висновок, що Сполучені Штати Америки в такий спосіб утягують Європу в затяжний перманентний і безнадійний конфлікт.

Межі України в 1991 році були довільно проведені без врахування історичних подій і геополітичного впливу по стані змін у період радянської влади. У відношенні України існують протилежні підходи не тільки з боку Заходу і Росії. Захід розглядає її з двох протилежних позицій. З одного боку, Україна розглядається як міст, що зв'язує Європу з Близьким і Середнім Сходом через Чорне море і Кавказ, а з іншого, як санітарна зона, що розділяє Росію і Західну Європу. З погляду Росії, Україна є мостом, що зв'язує східних слов'ян

із південними, створюючи південний рукав православної-слов'янської цивілізації, що простягається від Росії до Балкан і Адріатики.

Існування України в особливій системі геополітичних координат, стратегічність її положення визначає можливість загострення і подальшого розвитку цілого ряду конфліктів. Територіальні, етнополітичні, конфесіональні протиріччя можуть трансформуватися у відкриту боротьбу з використанням насильства і терору. Існування трьох геополітичних просторів на території України, створюють ситуацію «розірваності» держави, що може стати причиною її фрагментації, значного ослаблення, або геостратегічного переорієнтування. Надто привабливим є саме такий варіант для деяких країн, що переслідують свої геополітичні цілі. Підводячи підсумок вищевикладеного, можна сказати, що сьогодні склалася вкрай серйозна геополітична ситуація, що сприяє створенню певних чинників щодо виникнення і поширення політичних конфліктів в Україні, як способу вирішення політичних проблем. Знаходження України в особливій системі геополітичних координат, стратегічність її положення визначає можливість загострення і подальшого розвитку цілого ряду конфліктів. Територіальні, етнополітичні, конфесіональні протиріччя можуть трансформуватися у відкриту боротьбу з використанням насильства і терору. Все вищевикладене свідчить про необхідність перебудови насамперед внутрішньої організації України. Її внутрішня структура залишилася колишньою, такою якою вона була при СРСР, тобто унітарна держава, що складається з областей і Автономної республіки Крим. Доцільно виділити невеликий за площею керівний центр, який потрібно перенести з Києва, у зв'язку з тим, що Київ у даний час не грає ніякої політичної ролі, що системостворює, однак є адміністративним центром України.

Таким чином, подвійне геополітичне положення України, її регіональне значення як санітарного кордону, проблеми внутрішнього і зовнішнього порядку ставлять перед нею найважливіші завдання вибору її подальшого розвитку. Перед Україною постала проблема вибору – або створення союзу з Росією з поступовою втратою елементів незалежності, але придбанням стабільного майбутнього для народу цієї країни, або бути в руслі мондіалістської політики Заходу з наявністю зовнішніх форм самостійності, але з фактичною відсутністю і подальшим погіршенням становища народу в країні. Який шлях обере Україна в Новому Світовому Порядку, яке місце вона може зайняти, багато в чому залежить від вибору подальшого шляху розвитку її керівництвом. Або з перспективною Росією або з Заходом, що старіє. Будь-який вибір має і позитив і негатив, у тому числі і поділ держави по цивілізаційній межі. Але у будь-якому випадку продовження подвійної політики неможливо.

Таким чином, ряд подій, що відбулися у світі (Крим, Брексіт, війна в Сирії, війна на Сході України, вибори Трампа, події у Південно-Китайському

морі, Середньому Сході, Європі, події (масові безпорядки) у США), вибудовуються в одну чітку лінію, яка свідчить про те, що монополярний світовий порядок еволюціонує в багатополарний Новий світовий порядок. Цей перехід супроводжується смертельною боротьбою між національними і наднаціональними структурами, перемога однієї з них скерує розвиток планети на певний період. В цьому поєдинку вирішується проблема майбутнього світу, людства, яке йде до багатополарності Нового світового порядку і він буде визначати його подальшу долю.

Підсумовуючи вищевикладене можна сказати, що підставами для зміни Світового порядку є: завершення екстенсивного розвитку світової системи капіталізму, що буде сприяти зміні парадигми розвитку людства; кінець глобальної доларової системи, заснованої Бреттон-Вудської конференцією в 1944 році, що ставить питання про необхідність проведення нової світової фінансової політики; неможливість США проводити глобальну світову політику в зв'язку з чим буде здійснюватися регіоналізація інтересів країн, що приведе до створення нових зон регіонального впливу, тощо

В зв'язку з викладеним важливим є визначення місця України у новому світовому порядку, що змінюється. Вважається, що країна повинна проводити незалежну зовнішню і внутрішню політику, спрямовану на забезпечення політичної і економічної безпеки, зміцнення обороноздатності і правопорядку, підвищення рівня життя широких верст населення, реалізацію основ соціальної політики по відношенню до широких верст громадян, встановлення взаємовигідних відносин з країнами регіону і світу у цілому.

References:

1. *Соціальні конфлікти: генезис та механізм їх розв'язання* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://pidruchniki.com/18800413/sotsiologiya/sotsialni_konflikti_genezis_mehanizm_gozvyazannya#726
2. Примуш М. В. *Загальна соціологія* [Електронний ресурс] / Примуш М.В. – Режим доступу : <http://westudents.com.ua/glavy/84370--184-sotsaln-konflkti-u-suchasny-ukran.html>
3. Кривцова В. М. *Юридичний конфлікт як феномен правової дійсності* : автореф. на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук / спец. 12.00.12. – Харків, 2005. – 20 с.
4. Котигоренко В. О. *Конфліктогенні зони політичної системи України* / Котигоренко В.О. // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. – Київ, Миколаїв. – 2009. – Вип. 17. – С. 15-19. Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування 2017 № 2 Теорія та історія державного управління
5. Глушков В. О. *Україна: конфліктогенні фактори в умовах сучасного світового порядку* / В.О. Глушков // Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія». – 2012. – Т. 11. – С. 248-260.
6. Анцупов, А. Я. *Конфликтология. Схемы и комментарии*: Учебное пособие. СПб.: Питер, 2013. 304 с.
7. Анцупов, А.Я. *Конфликтология в схемах и комментариях*: Учебное пособие. М.: Проспект, 2016. 336 с.

8. Анцупов, А.Я. *Конфликтология: Учебник для вузов*. СПб.: Питер, 2013. 512 с. 4. Актуальні проблеми всесвітньої історії: конфлікти як складова міжнародних відносин [Текст] : зб. наук. пр. / за ред. д-ра іст. наук, проф. А. І. Кудряченка ; Держ. установа "Ін-т всесвіт. історії Нац. акад. наук України". Київ : Фенікс, 2014. 309 с.
9. Бернадський Б. В. *Міжнародні конфлікти: курс лекцій* / Б. В. Бернадський. К. : ДП «Вид. дім «Персонал», 2012. 366 с.
10. Дериглазова Л.В. *Конфликты в международных отношениях: Учебное пособие*. Томск: Изд-во Том. ун-та, 2005. 256 с.
11. Капітоненко М. Г. *Міжнародні конфлікти* [Текст]: навчальний посібник для студ. вищих навч. закл. К.: Либідь, 2009. 352 с.
12. Козырев Г.И. *Политическая конфликтология: Учебное пособие*. М.: ИД ФОРУМ, НИЦ ИНФРА-М, 2013. 432 с.
13. Радина Е. В. *Обусловленность процессами глобализации трансформация современного мирового порядка* // Гуманітарний часопис. 2011. № 2. С. 77–82.
14. Стрельцов Є. Л. *Міжнародні конфлікти: спроба визначення* // Актуальні проблеми держави і права. 2015. Вип. 75. С. 227-234. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp_2015_75_36.
15. Фельдман Д.М. *Конфликты в мировой политике* / Под ред. П. А. Цыганкова. М.: МУБУ, 1997. 128 с.

Розділ IV Адміністративно-деліктне право України: від джерел та відносин його застосування до шляхів реформування

САМБОР Микола Анатолійович

кандидат юридичних наук, член-кореспондент Національної академії наук вищої освіти України, лауреат Національної академії наук України
«Талант, натхнення, праця»,
начальник сектора моніторингу Прилуцького відділу поліції Головного управління Національної поліції в Чернігівській області, голова Первинної профспілкової організації
Прилуцького відділу поліції ЧОО ПАП ОВС України

- 4.1. Адміністративно-деліктні відносини: поняття та зміст
- 4.2. Джерела адміністративно-деліктного права
- 4.3. Поняття «законодавство» у нормах базового нормативно-правового акту у сфері адміністративно-деліктного права – Кодексу України про адміністративні правопорушення
- 4.4. Принципи права у нормах Кодексу України про адміністративні правопорушення

Administrative tort law of Ukraine:

from sources and relations of its application to ways of reforming

Sambor Mykola., PhD (Candidate of law science), Corresponding Member of National Ukrainian Higher Education Academy, Laureate of the National Academy of Sciences of Ukraine «Talent, inspiration, work», Head of the Monitoring Sector of the Pryluky Police Department Main Directorate of the National Police in Chernihiv region, Chairman of the Primary Trade Union Organization of the Pryluky Police Department of the trade union of certified employees of internal affairs bodies of Ukraine

**Административно-деликтное право Украины
от источников и отношений его применения к путям
реформирования**

*САМБОР Николай Анатольевич,
кандидат юридических наук, член-кореспондент Национальной академии наук высшего образования Украины, лауреат Национальной академии наук Украины «Талант, вдохновение, труд», начальник сектора мониторинга Прилуцкого отдела полиции Главного управления Национальной полиции в Черниговской области,
председатель Первичной профсоюзной организации Прилуцкого отдела полиции ЧОО ПАР ОВД Украины*

Ключові слова: адміністративно-деліктне право, система права, адміністративний розсуд, ефективність, зміни до законодавства, стратегія розвитку законодавства.

Keywords: administrative tort law, legal system, administrative discretion, efficiency, changes in legislation, strategy of legislation development.

Ключевые слова: административно-деликтное право, система права, административное усмотрение, эффективность, изменения в законодательство, стратегия развития законодательства.

АНОТАЦІЯ

У розділі окреслено проблематику адміністративно-деліктного права України. Сучасне загальнотеоретичне розуміння адміністративно-деліктного права, його місця, ролі та значення у суспільстві неможливе без всебічного з'ясування соціальних, економічних, правових елементів. Важливим є однозначне загальнотеоретичне наповнення фундаментальних основ галузі адміністративно-деліктного права, що забезпечується єдністю розуміння принципів побудови та розвитку галузі права. Цілісна доктрина адміністративно-деліктного права не може вважатися повноцінною без урахування емпіричних елементів. У зв'язку із цим важливим є дослідження та розуміння соціальних категорій адміністративного правопорушення: вартості правопорушення для індивіда та суспільства, значення ефективності правового регулювання з використанням адміністративного примусу. Не менш значимим є оцінка кількісної складової адміністративних правопорушень та їх вплив на стан законності і правопорядку у державі. Одночасно із кількісними показниками деліктності, важливим є вивчення адміністративного розсуду у формуванні сталості правового регулювання адміністративно-деліктних правового регулювання. Ураховуючи теоретичні здобутки правової науки, досвід правозастосування, пропонуються вектори розвитку галузі адміністративно-деліктного права України.

SUMMARY

The section outlines the issues of administrative tort law of Ukraine. Modern general theoretical understanding of administrative tort law, its place, role and significance in society is impossible without a comprehensive clarification of social, economic and legal elements. The unambiguous general theoretical content of the fundamental foundations of the field of administrative tort law is important, which is ensured by the unity of understanding of the principles of construction and development of the field of law. The holistic doctrine of administrative tort law cannot be considered complete without taking into account empirical elements. In this regard, it is important to study and understand the social categories of administrative offenses: the value of the offense for the individual and society, the importance of the effectiveness of legal regulation using administrative coercion. No less important is the assessment of the quantitative component of administrative offenses and their impact on the state of law and order in the state. Simultaneously with the quantitative indicators of tort, it is important to study administrative discretion in the formation of the

sustainability of legal regulation of administrative tort regulation. Taking into account the theoretical achievements of legal science, the experience of law enforcement, the vectors of development of the field of administrative tort law of Ukraine are proposed.

АННОТАЦІЯ

В разделе обозначено проблематику адміністративно-деліктного права України. Современное общетеоретическое понимание адміністративно-деліктного права, его места, роли и значения в обществе невозможно без всестороннего исследования социальных, экономических, правовых элементов. Важным является однозначное общетеоретическое наполнения фундаментальных основ отрасли адміністративно-деліктного права, которое обеспечивается единством понимания принципов построения и развития отрасли права. Целостная доктрина адміністративно-деліктного права не может считаться полноценной без учета эмпирических элементов. В связи с этим важным является исследование и понимание социальных категорий адміністративного правонарушения: стоимости правонарушений для индивида и общества, значение эффективности правового регулирования с использованием адміністративного принуждения. Не менее значимым является оценка количественной составляющей адміністративных правонарушений и их влияние на состояние законности и правопорядка в государстве. Одновременно с количественными показателями деликтности, важным является изучение адміністративного усмотрения в формировании устойчивости правового регулирования адміністративно-деліктных правового регулирования. Учитывая теоретические достижения правовой науки, опыт правоприменения, предлагаются векторы развития отрасли адміністративно-деліктного права Украины

4.1. Адміністративно-деліктні відносини: поняття та зміст

Право, як форма відносин, відображає не лише нормативний підхід до формалізації поведінки учасників відносин, а й усвідомлення змісту самих відносин. ХХІ сторіччя вносить у суспільне життя нові корективи, на зміну старим виникають нові відносини, що активно розповсюджуються у суспільстві набувають ознак масовості, а відтак виникає об'єктивна необхідність вироблення уніфікованої однотипної поведінки учасників таких відносин, що гарантує повноцінну реалізацію прав, свобод та інтересів учасників відносин – з одного боку, а з іншого забезпечить виконання взятих на себе обов'язків іншою стороною. Окрім цього, умови, в яких реалізовуватимуть учасники відносин свої права та обов'язки, убезпечать інших суб'єктів, які не є учасниками таких відносин, від зловживань правами з боку сторін, а також гарантує можливість іншим повноцінно реалізовувати свої права, свободи та інтереси, без жодних зазіхань з боку третіх осіб.

Для якісної правотворчої діяльності, спрямованої на ефективне забезпечення прав, свобод та інтересів людини і громадянина, юридичних осіб,

істотне значення належить розумінню змісту поняття правовідносин. Незважаючи на наявні результати та наукові здобутки із вказаного питання, саме суспільне життя, формуючи нові відносини, змушує переглядати наявні доктрини розуміння суті правовідносин, їх змісту та структури тощо.

Підґрунтям для перегляду наявної теорії правовідносин, постають зміни у суспільно-політичному, економічному, політичному житті, котрі на повістку денну виводять нові, невідомі раніше відносини, що зумовлює необхідність відповідних змін не лише у законодавчому просторі, а й у теоретичній науці. Набираючи масштабів своєї реалізації, такі відносини, зумовлюють роздуми над питанням об'єднання їх у відповідні існуючі галузі права, або, зважуючи на їх значимість та масштабність, на необхідність виділення нових галузей права та законодавства, завданням яких буде нормативне регулювання таких відносин. Очевидним, є те, що саме такі трансформаційні процеси сьогодні зазнає галузь адміністративного права, з лона якої вже виокремилися та оформилися як самостійні, наприклад, галузь фінансового права тощо, а наразі на весь голос заявляє про себе галузь адміністративно-деліктного права.

Сфера адміністративно-деліктного права надзвичайно масштабна. Перш за все вказану галузь пов'язують із адміністративним деліктом.

Натепер відсутні спеціальні дослідження, що стосуються теорії та практики адміністративно-деліктних відносин, в яких би вони аналізувались з тією повнотою, котра відповідає їх значенню в правовому регулюванні. Зважуючи на те, що вказана категорія належить до числа маловивчених питань, її розробка сприятиме подальшому розвитку теорії правовідносин, вдосконаленню інститутів адміністративної відповідальності та правозастосування⁹⁸.

Правовідносини – це урегульовані нормами права суспільні відносини, учасники якого є носіями суб'єктивних прав та обов'язків, що охороняються і гарантуються державою⁹⁹. Правовідносини являють собою ту форму, у якій певні суспільні відносини можуть здійснюватися¹⁰⁰. Правовідношення, як форма відповідного суспільного відношення, створюється нормою права¹⁰¹. Отже, можемо побачити, що правовідношення фактично виникає за наступним алгоритмом: суспільне відношення (яке фактично складається і є викликом на потребу реалізації інтересів суб'єктів) – норма права (є наслідком визнання

⁹⁸ Денисенко В.В. Теория административно-деликтных отношений: дисс... докт. юрид. наук по спец.: 12.00.014 – административное право; финансовое право; информационное право. СПб., 2002. С. 23.

⁹⁹ Марченко М.Н. Теория государства и права: учебник. [2-е изд., перераб. и доп.]. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2004. С. 585.

¹⁰⁰ Халфина Р.О. Обще учение о правоотношении. М.: Юр.лит., 1974. С. 31. URL : http://usbeta.ru/helious/khalfina_r_o_obhhee_uchenie_o_pravootnoshenii.html.

¹⁰¹ Халфина Р.О. Обще учение о правоотношении. М.: Юр.лит., 1974. С. 37. URL: http://usbeta.ru/helious/khalfina_r_o_obhhee_uchenie_o_pravootnoshenii.html.

суспільством, в особі уповноважених органів, перш за все законодавчих, необхідності фіксування порядку, правил, умов реалізації інтересу суб'єкта шляхом формального встановлення прав та обов'язків учасників відносин стосовно один одного та відносно суспільства у цілому) – правовідношення (реалізація інтересу суб'єктом з використанням його прав, або ж у самостійній формі¹⁰², у формі, встановленій нормою права). Це дещо спростоване уявлення про виникнення правовідношення, але у загальному воно відображає схему виникнення правовідношення, як формально-юридичної форми суспільного відношення.

Як вбачається із аналізу авторських підходів до розуміння поняття «правовідношення», всі вони зводяться до того, що за своєю суттю правовідношення є нічим іншим, як формою суспільного відношення. Вказана форма у нормах позитивного права відтворює суб'єктів суспільного відношення та їх взаємні права і обов'язки, механізми реалізації та здійснення цих прав і обов'язків, а також визначається зміст, тобто ті потреби, інтереси, які задовольняються у процесі взаємодії учасників відносин.

Кожен вид правовідношення має свої особливості, обумовлені його змістом, сферою застосування та суб'єкт-об'єктним складом, а також впливом методів регулювання, притаманних тим галузям права, норми яких врегульовують такі правовідносини.

Широкого поширення набула практика охоплення галуззю адміністративного права питань притягнення до адміністративної відповідальності. Разом з цим сучасні дослідження перебувають на тій позиції, що у межах галузі адміністративного права вже давно сформувалася і потребує самостійного визнання така галузь, як адміністративно-деліктне право.

Особливістю вітчизняної науки адміністративного права, є поєднання функціонального (змістовного) і формально-догматичного підходів до дослідження адміністративних правовідносин. Дані відносини характеризуються як втілені у правову форму державно-управлінські відносини, при цьому характеристика подається і управлінському змісту, і правовій формі відносин. Адміністративно-правові відносини визначають як урегульовані нормами адміністративного права суспільні відносини, що виникають у сфері здійснення владно-публічної діяльності органів виконавчої влади, виконавчо-розпорядчої діяльності інших державних органів та органів місцевого самоврядування¹⁰³. В.А. Юсупов спеціально наголошував на тому, що норми адміністративного права регулюють також адміністративно-деліктні відносини, які виникають між

¹⁰² Самбор М.А. *Інтерес в праві: дис.. канд. юрид. наук. за спец.: 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень.* Київ, 2010. С. 209.

¹⁰³ Мицкевич Л.А. *Классическая теория административных правоотношений: современное наполнение. Административные правоотношения: вопросы теории и практики* отв. ред. Н.Ю.Хаманева. *Труды Института государства и права РАН.* 2009. № 1. С. 4.

правопорушником та посадовою особою¹⁰⁴. Безперечно, адміністративні правовідносини охоплюють адміністративно-деліктні відносини, але співвідношення вказаних понять, на нашу думку, можливе як відношення загального та спеціального. Разом з цим адміністративно-деліктним відносинам притаманні свої особливості, які відмежовують вказаний вид правовідносин від інших відносин, що регулюються нормами адміністративного права.

Специфіка адміністративно-деліктних відносин полягає у тому, що вони іманентні, тобто внутрішньо притаманні адміністративній деліктності, оскільки їх виникнення на пряму та об'єктивно пов'язано із фактом скоєння адміністративного делікту¹⁰⁵. Отже, в основі адміністративно-деліктних відносин перебуває адміністративний делікт і пов'язані з ним суб'єктивні та об'єктивні чинники його виникнення (вчинення), а також усунення негативних наслідків адміністративного делікта.

Адміністративно-деліктні відносини, як й інші правові відносини, є юридичною формою фактичних відносин¹⁰⁶. Адміністративно-деліктне відношення розпочинається і здійснюється незалежно від бажання потерпілого, а інколи й всупереч бажанню¹⁰⁷. В сучасних умовах розбудови законодавства про юридичну відповідальність, зокрема кримінальну відповідальність, із прийняттям нового Кримінального процесуального кодексу України, на повістку денну виходить питання щодо можливості примирення потерпілого і правопорушника. Вважаємо, що вказаний інститут повинен бути притаманним адміністративно-деліктним відносинам та адміністративній відповідальності. Безперечно, це жодним чином не повинно стосуватися правопорушень, що посягають на загальні засади законодавства і правопорядку. Крім того, як можна побачити із вказаного визначення поняття, адміністративно-деліктне відношення є формою виразу юридичної норми, котра покликана врегульовувати суспільні відносини, пов'язані із застосуванням адміністративної відповідальності. Зазначені вище складові адміністративно-деліктного відношення, що пов'язані із врахуванням волі потерпілого, як на наш погляд, мають виключний характер. Вважаємо, що саме бажання потерпілого почасти відіграє і повинно відігравати одну із провідних ролей.

Хоча адміністративно-деліктне відношення функціонує на двосторонній основі, його учасники не в рівному положенні: один суб'єкт наділений функцією веління від імені держави стосовно до іншого, а зобов'язаний суб'єкт підпорядкований велінню управомоченого, право якого складається із влади та

¹⁰⁴ Юсупов В.А. Теория административного права. М.: Юрид. лит., 1985. С. 10.

¹⁰⁵ Денисенко В.В. Теория административно-деликтных отношений: дисс... докт. юрид. наук по спец.: 12.00.014 – административное право; финансовое право; информационное право. СПб., 2002. С. 20.

¹⁰⁶ Коваль Л.В. Административно-деликтное отношение. Киев, «Вища школа», 1979. С. 38.

¹⁰⁷ Коваль Л.В. Административно-деликтное отношение. Киев, «Вища школа», 1979. С. 40.

домагання на повагу до цієї влади¹⁰⁸. Як вбачається із вищевикладеного, особливостями адміністративно-деліктних відносин є нерівність сторін, що зумовлено участю у цих правовідносинах органів влади та управління, що також притаманно й іншим адміністративним правовідносинам. На наш погляд, вказаний вид правовідносин не повинен характеризуватися вихідною нерівністю сторін, зокрема такою, коли сторона владних повноважень має значні за обсягом преференції прав у порівнянні з іншою стороною. Особливо гостро вказане питання постає, коли орган влади поєднує у собі права декількох учасників, а саме сторони, яка відстоює винуватість, а також приймає рішення про винність або невинність можливого порушника.

Наступною ознакою є те, що вказані відносини виникають між правопорушником та посадовою особою. Вказана ознака адміністративно-деліктних правовідносин зумовлює замислитися над тим, які саме правопорушення повинні бути змістом адміністративно-деліктних правовідносин. Не заглиблюючись у дослідження поняття правопорушення, що не є безпосереднім предметом даної статті, а також потребує значного за обсягом аналізу, зупинимось на тому, що, на наш погляд, розмірковуючи над проблематикою адміністративного правопорушення, слід виділити два основні його види: 1) адміністративне правопорушення, об'єктивна сторона якого знайшла нормативне закріплення у заборонній законодавчій нормі; 2) адміністративне правопорушення, що є результатом невиконання чи неналежного виконання повноважень органами влади та управління, у тому числі їх службовими особами, та зумовило порушення прав, свобод та інтересів людини і громадянина, котре й стало приводом звернення останніх до уповноважених органів за захистом, та наявним рішенням компетентного органу (посадової особи) про визнання діяння органу влади (посадової особи) протиправним (як результатом такого звернення). По суті, сказане можна звести до того, що адміністративне правопорушення, має місце тоді, коли: 1) факт правопорушення встановлено спеціально уповноваженим органом чи посадовою особою у спеціально визначеному законом процесуальному документі (протоколі про адміністративне правопорушення); 2) факт правопорушення встановлено судом чи іншим уповноваженим органом, чи посадовою особою на підставі проведення розслідування за скаргою чи заявою (іншим зверненням) фізичної або юридичної особи про можливі порушення з боку посадових осіб органів влади чи управління (вказаний процесуальний документ прямо не визначений у законі).

Підставою для виникнення адміністративно-деліктного відношення виступають не будь-які юридичні факти, а лише ті, що є результатом волевиявлення особи, котра винно вчинила дію або бездіяльність, що виразилися у порушенні вимог норми права, що передбачає адміністративну

¹⁰⁸ Коваль Л.В. Административно-деликтное отношение. Киев, «Вища школа», 1979. С. 41.

відповідальність, а також делікти правозастосування¹⁰⁹. У такий спосіб В.В. Денисенко намагався охопити поняттям адміністративно-деліктного правовідношення, правовідносини, які пов'язані із вчиненням адміністративного проступку, що прямо передбачені у законах, зокрема у нормах Кодексу України про адміністративні правопорушення, Митного кодексу України та інших законах України, а також правовідносини, пов'язані із «деліктами правозастосування». На наш погляд, неможливо та й недоцільно аби адміністративно-деліктні правовідносини охоплювали усі «делікти правозастосування», адже останні можуть встановлюватися не лише у адміністративному провадженні, а й, скажімо, під час дисциплінарного провадження, встановлені під час провадження у цивільних справах тощо. Вважаємо, що виваженим і таким, що відповідав би засадам адміністративного права та адміністративно-деліктного права, як такого, що вийшло із лона адміністративного права, слід використовувати адміністративні делікти правозастосування, що вказує на їх природу, та встановлені у порядку адміністративного провадження. Виходячи з позиції В.В. Денисенка, у такий спосіб поза адміністративно-деліктними залишаються відносини, які оформлюються у наслідок прийняття рішень уповноваженими органами за фактами вчинення правопорушень посадовими особами органів влади та управління під час здійснення ними своїх повноважень, і які прямо не визначені у законі як адміністративні правопорушення, хоча за своєю суттю є правопорушеннями і належать до сфери адміністративних. Це у свою чергу певним чином нівелює саме поняття «делікту». Разом з цим, вважаємо, що адміністративні делікти правозастосування цілком і повністю охоплюють подібні делікти, а це, у свою чергу, дозволить відносити вказані правовідносини саме до адміністративно-деліктних правовідносин.

Особливість адміністративно-деліктних відносин полягає у тому, що зв'язок між відповідним органом державної влади (посадовою особою) та правопорушником здійснюється у рамках «права – обов'язки органу», котрий наділений державно-владними повноваженнями щодо виявлення адміністративного правопорушення – «обов'язки деліквента» нести адміністративну відповідальність за винно вчинене діяння¹¹⁰. Як на наш погляд, це лише підкреслює те, що адміністративно-деліктні відносини повинні охоплювати всі відносини, що урегульовуються нормами адміністративного та адміністративно-деліктного та пов'язані із встановленням факту

¹⁰⁹ Денисенко В.В. Теория административно-деликтных отношений: дисс... докт. юрид. наук по спец.: 12.00.014 – административное право; финансовое право; информационное право. СПб., 2002. С. 34-35.

¹¹⁰ Денисенко В.В. Теория административно-деликтных отношений: дисс... докт. юрид. наук по спец.: 12.00.014 – административное право; финансовое право; информационное право. СПб., 2002. С. 36.

адміністративного правопорушення, незалежно від того, чи вказане адміністративне правопорушення вказано у нормі права чи встановлюється у процесі, визначеному у порядку, встановленому Кодексом адміністративного судочинства України.

Адміністративно-деліктні правовідносини являють собою юридичний зв'язок між учасниками регульованих адміністративним деліктним правом суспільних відносин, що виражаються у наявності у них взаємних суб'єктивних прав і юридичних обов'язків (або тільки права і відповідного йому обов'язку)¹¹¹. Таке визначення адміністративно-деліктного правовідношення, запропонованого В.О. Кругловим, не вирішує питання про його зміст, а змушує звертатися безпосередньо до визначення делікту. Поряд з цим, В.В. Денисенко недарма відмічає, що всі адміністративні делікти є змістом адміністративно-деліктних відносин, у тому числі й ті, які встановлюються у процесі правозастосування. Хоча, на наш погляд, всі адміністративні правопорушення встановлюються у процесі правозастосування, який за своєю суттю та змістом відбувається у рамках реалізації адміністративно-деліктних правовідносин.

Адміністративно-деліктні відносини являють собою різновид правовідносин у сфері державного управління, виникають у односторонньому порядку за ініціативою уповноваженого на те органу або посадової особи як реакція на порушення норми права, що передбачає адміністративну відповідальність, пов'язані з виявленням та фіксацією факту вчинення адміністративного делікту, розглядом справи про адміністративне правопорушення та прийняттям за ним рішення, а також виконання прийнятого у справі рішення на основі матеріальних і процесуальних адміністративно-правових норм¹¹². На жаль, змушені не погодитися з тим, що адміністративно-деліктні правовідносини виникають у односторонньому порядку виключно за ініціативою посадової особи, адже останні можуть виникати і з ініціативи потерпілої від протиправних дій посадової особи сторони. Адже адміністративно-деліктні правовідносини виникають на підставі юридичного факту про вчинення дії або бездіяльності, що виразилися у порушенні вимог норми права, що передбачає адміністративну відповідальність, а також делікти правозастосування, про що зазначає і В.В. Денисенко.

Разом з цим В.В. Денисенко вказує, що слід виділяти наступні ознаки адміністративно-деліктних відносин: 1) вони виникають у сфері державного управління, у зв'язку із порушенням матеріальних норм права, котрі передбачають адміністративну відповідальність, та опосередковують взаємозв'язок органу виконавчої влади, наділеного адміністративно-

¹¹¹ Круглов В. А. Административное деликтное право. Учебное пособие. Мн.: Изд-во МИУ, 2003 С. 8.

¹¹² Денисенко В. В. Теория административно-деликтных отношений: дисс... докт. юрид. наук по спец.: 12.00.014 – административное право; финансовое право; информационное право. СПб., 2002. С. 342.

юрисдикційними повноваженнями, або органу адміністративної юстиції та суб'єкта адміністративного правопорушення (делікта); 2) пов'язані з діяльністю відповідних правоохоронних органів з: а) виявлення та припинення деліктів; б) розгляду справи про адміністративне правопорушення та прийняття у ньому рішення; в) виконанню постанови про накладення адміністративного стягнення; г) загальною та індивідуальною профілактикою правопорушень і злочинів, а також із захистом громадян та юридичних осіб від незаконних дій або бездіяльності державної адміністрації; 3) мають власне нормативно-правове регулювання, що носить над галузевий характер, та засноване на поєднанні матеріальних і процесуальних норм права; 4) характеризуються наявністю значної кількості адміністративно-юрисдикційних органів, застосуванням мір адміністративного примусу, втручанням у сферу прав і свобод громадян; а також можливістю розгляду адміністративних позовів громадян та юридичних осіб до державної адміністрації у рамках спеціального адміністративного провадження (адміністративної юстиції); 5) мають самостійний суб'єктний склад, котрий впливає на зміст адміністративно-деліктних відносин, разом з цим їх державно-владний характер виявляється тільки у провадженні у справах про адміністративні правопорушення, та не є домінуючим для адміністративної юстиції; 6) на відміну від правозастосовних відносин, адміністративно-деліктні відносини пов'язані не лише з нормами права, а й з ціннісними орієнтаціями, установками особистості, мотиваційним і поведінковим аспектами¹¹³. Погоджуючись із такими положеннями В.В. Денисенка та разом з цим, безальтернативно сприймати ці висновки не можемо. По-перше, зазначається, що адміністративно-деліктним відносинам притаманно те, що вони виникають у зв'язку із порушенням матеріальних норм права, котрі передбачають адміністративну відповідальність. Однак, у цьому разі «адміністративні делікти правозастосування» фактично перебувають поза адміністративно-деліктними правовідносинами, адже за такі делікти відсутня імперативна законодавча норма, котра встановлювала б не стільки адміністративну відповідальність, скільки вид та міру адміністративного стягнення. На наш погляд, доцільно і було б цілком виправдано те, що адміністративно-деліктні правовідносини мають охоплювати всі без винятку відносини, пов'язані із фактами адміністративних правопорушень, незалежно від такого, у який спосіб вони (факти цих правопорушень) встановлюються. Разом з цим, у даній статті ми не мали на меті розглядати питання змісту адміністративного делікту. Крім того, пов'язувати адміністративно-деліктні відносини виключно із адміністративною відповідальністю, на наш погляд, це означало б суттєво звузити зміст адміністративно-деліктного правовідношення, адже головним змістовним

¹¹³ Денисенко В.В. Теория административно-деликтных отношений: дисс... докт. юрид. наук по спец.: 12.00.014 – административное право; финансовое право; информационное право. СПб., 2002. С. 51-52.

елементом даного виду правовідносин є адміністративне правопорушення, а адміністративна відповідальність не є метою таких відносин – це лише один із необхідних елементів, пов'язаних із відновленням порушених у наслідок вчинення адміністративного правопорушення прав, свобод та інтересів людини і громадянина, стану законності та правопорядку у суспільстві, а також створення певних несприятливих умов для порушника, аби останній поніс справедливе стягнення, а також не мав бажання у подальшому вчиняти подібні дії.

Підсумовуючи викладене, вважаємо за доцільне зазначити, що адміністративно-деліктні правовідносини – це урегульовані нормами адміністративно-деліктного права відношення, що виникають у зв'язку із вчиненням, встановленням (документуванням) адміністративного правопорушення, між суб'єктами, де однією обов'язковою стороною є представник органу влади, або уповноважена владою фізична чи юридична особа, та спрямовані на припинення дії негативних (шкідливих) факторів правопорушення, відновлення законності та правопорядку, застосування до порушників заходів державного примусу, у тому числі й у вигляді адміністративної відповідальності. Така дефініція адміністративно-деліктного правовідношення відображає його особливості суб'єктного складу, адже обов'язковою стороною таких відносин виступає суб'єкт владних повноважень, суб'єкт наділений повноваженнями з виконання функцій держави, незалежно від того які ці повноваження безпосередні чи делеговані. Виникають правовідносини та здійснюються права, обов'язки сторін даного правовідношення у порядку, спосіб та межах установлених нормою закону, а саме адміністративно-деліктних законів. За своїм змістом дане правовідношення охоплює відносини з моменту вчинення правопорушення до моменту усунення всіх його негативних наслідків і відновлення суб'єктивних прав, свобод та інтересів учасників, охоплюючи при цьому застосування та зазнання порушником мір державного примусу, що знаходять свій вияв у відповідних адміністративних стягненнях та інших заходах матеріального та морального впливу, що можуть бути застосовані до порушника, а також заходи, що вживаються уповноваженими органами та їх посадовими особами у частині щодо усунення причин та умов, які сприяють вчиненню адміністративних правопорушень¹¹⁴.

Вважаємо, що саме зміст визначає особливості правовідносин, а вже реалізація останнього формує суб'єктивний його склад. Це стосується і адміністративно-деліктних відносин. А змістом даного виду правовідносин є адміністративне правопорушення, котре характеризується його структурою: об'єктом, суб'єктом, об'єктивною та суб'єктивною стороною, та пов'язані із ним супутні елементи.

¹¹⁴ Самбор М. Адміністративно-деліктні правовідносини: окремі погляди на поняття та зміст. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної ради України. 2014. № 6. С. 41.*

На наш погляд, правильне та уніфіковане розуміння поняття адміністративно-деліктного правопорушення дозволить унормувати повноваження та порядок дій органів влади та управління, котрі приймають участь у провадженні у справах, пов'язаних із встановленням фактів адміністративних правопорушень, визначити права інших учасників даних правовідносин, а також визначитися із порядком установаження самого факту правопорушення у суворій відповідності до норм чинного законодавства України. Поряд з цим, вважаємо за необхідне, аби встановлення прав та обов'язків сторін були рівними, відповідали принципам верховенства права і законності. Також, на наш погляд, вищевказане можливе, коли у країні вдасться змінити правосвідомість тих, хто уповноважений розглядати вказані категорії справ, коли їх «внутрішнє переконання» буде керуватися верховенством права, принципами рівності, законності та справедливості.

4.2. Джерела адміністративно-деліктного права

Сьогодні Україна перебуває не лише на етапі реформування своєї правової системи, системи законодавства. Країна обирає новий вектор руху та визначає нові орієнтири для суспільного, політичного, економічного, а також правового розвитку. Правова сфера суспільного розвитку об'єднує у собі всі напрямки діяльності соціуму, оскільки виступає певною сполучною базою для всіх видів діяльності. Відтак остання є своєрідним дзеркалом суспільства, його прозорість зрозумілість є ефективним засобом протидії корупції, а історія розвитку та послідовність змін гарантують ефективність правових норм для регулювання суспільних відносин, логічним продовженням чого є розвиток економічних відносин, дієвий соціальний захист населення.

Дослідження правових явищ є вкрай необхідним для сьогодення країни. У той же час проведення таких досліджень неможливе без використання всього розмаїття методів наукових досліджень, у контексті яких неабияке значення належить історичному. Відомий вислів, що народ, який не має історії, не матиме й майбутнього. Дослідження історичних витоків наявних соціальних процесів та їх правового регулювання є надзвичайно важливим як для теоретичної юриспруденції, так і для юридичної практики. Дослідження, з'ясування суті, змісту, форми правової норми неможливе без ретельного дослідження джерел правових норм та їх прийняття.

За предмет наукових досліджень джерела права обирали плеяди науковців, серед яких відзначимо роботи В. Д. Бабкіна, О. В. Зайчука, П. М. Рабіновича тощо. Окремо хотілося б відмітити наукове дослідження

Н. М. Пархоменко¹¹⁵. Та незважаючи на проведені дослідження, джерела права, ставлять перед дослідниками все нові і нові питання, які потребують як наукового обґрунтування, так і практичного запровадження. Як правило, наукові дослідження джерел права стосуються вивчення теоретичних питань, більшість з яких проводилися у рамках теорії права.

Сучасний розвиток суспільних відносин зумовлює виникнення, а вірніше виділення нових галузей права, їх становлення. Однією з таких галузей є адміністративно-деліктне право. Звісно, вести мову про те, що це абсолютно нова галузь правових знань неможливо. Питання про сприйняття адміністративно-деліктного права точилися ще з середини ХХ століття, однак до сих пір існує ряд вчених, які розглядають адміністративно-деліктне право не як самостійну галузь, а як підгалузь адміністративного права. У наслідок цього, адміністративно-деліктне право втрачає ряд притаманних йому особливостей, що характеризують його як самостійну галузь, а саме адміністративно-деліктне право розмивається у адміністративному праві. Як наслідок, такий стан речей призводить до неналежного вивчення окремих його складових елементів, серед яких чільне місце посідають джерела адміністративно-деліктного права. В Україні належним чином не досліджені джерела адміністративно-деліктного права, а окремі дотичні до даного предмета пошуки є розрізненими, що не дає комплексного уявлення про джерела адміністративно-деліктного права.

Дослідження даного питання розпочнемо зі з'ясування поняття «джерело права» у теорії права, як методологічної категорії, що володіє відповідними базовими знаннями про дане правове явище. Очевидним спочатку доцільно розібрати дане поняття, яке пропонується у юридичних довідкових та енциклопедичних виданнях.

Джерело права – це спосіб зовнішнього вияву правових норм, який засвідчує їх загальнообов'язковість¹¹⁶. Пропонуючи таку дефініцію «джерела права» П.М. Рабінович підкреслює те, що джерелом права є, по-перше, певний спосіб об'єктивації правової норми, по-друге, тісно пов'язаний із самою правовою нормою, оскільки покликаний виявити останню, по-третє, сам спосіб вказує на загальнообов'язковість правової норми.

Зважаючи на важливість даної категорії для юридичної науки, тому пропонуємо розглянути й інші доктринальні підходи до розуміння поняття «джерело права».

¹¹⁵ Пархоменко Н.М. Джерела права: теоретико-методологічні засади: автореф. дис... докт. юрид. наук по спец. 12.00.01. – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень. К., 2009. 32 с.

¹¹⁶ Рабінович П.М. Джерело права // Юридична енциклопедія: в 6 т. / [Шемшученко Ю.С. (голова редкол.), Бурчак Ф.Г., Зяблюк М.П. та ін.]. К.: «Укр. енцикл.», 1998. Т. 2: Д-Й. 1999. С. 171.

В. С. Нерсисянц обстоював позицію про те, що джерела (форми) права – це формально визначені форми зовнішнього вираження змісту права¹¹⁷. За такого підходу В. С. Нерсисянц підкреслював, що «джерело права» - це певна форма зовнішнього, формального втілення змісту норми права.

Ось як поняття «джерело права» бачить Н. М. Пархоменко: «Джерела права – це обов'язкові до виконання акти уповноважених суб'єктів права, що містять норми права у письмовій формі, а також акти волевиявлення владних суб'єктів, що є неписаними нормативними фактами, на основі яких (актів) виникають, змінюються та припиняються правові відносини»¹¹⁸. З такого доктринального бачення поняття «джерело права» можна зробити висновок про те, що стрижнем даного поняття є документальне викладення норми права у відповідному акті, який тісно пов'язується із владним уповноваженим суб'єктом.

С. С. Алексеев зазначав, що джерела права, у переважній більшості письмові документи, нібито опредмечують думку, творчість, наміри людей та надають відповідним культурним благам сувору визначеність, стійкість, постійність (вічність)¹¹⁹. Для світу права характерна реальність, що характеризується відчутними зовнішніми ознаками, з якими зв'язано саме буття позитивного права. Це джерела права, тобто зовнішні форми права, у першу чергу писані нормативні акти (закони), в силу яких належне у праві набуває суворо юридичний характер і відповідно до цього оснащується системою правових засобів, що надають позитивному праву максимальну визначеність змісту, а також міцність та надійність властивих праву гарантіям та перевагам для людей¹²⁰.

Отже, підводячи підсумок теоретичного екскурсу у розуміння поняття «джерело права», перш за все зазначимо, що вказане поняття є одним із ключових у теорії права, оскільки виражає норми, зміст яких є регулятором суспільних відносин. По-друге, поняття «джерело права» не набуло єдності у його змісті, що зумовлює розмаїття наукових доктрин та поглядів на його поняття. Звісно, така увага не применшує значення джерел права, однак призводить до різних поглядів на його наповнення та зміст, що зумовлює не лише плюралізм у його розумінні та трактуванні, а й вносить певну розбалансованість у правотворчу, правореалізаційну діяльність, що не

¹¹⁷ Нерсисянц В. С. Общая теория права и государства. Учебник для юридических вузов и факультетов. М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА • М, 1999. С. 400.

¹¹⁸ Пархоменко Н.М. Джерела права: теоретико-методологічні засади: автореф. дис... докт. юрид. наук по спец. 12.00.01. – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень. К., 2009. С. 10.

¹¹⁹ Алексеев С.С. Собрание сочинений. В 10 т. [+ Справоч. том]. Том 4: Линия права. Концепция: Сочинения 1990-х – 2009 годов. М.: Статут, 2010. С. 199.

¹²⁰ Алексеев С.С. Собрание сочинений. В 10 т. [+ Справоч. том]. Том 4: Линия права. Концепция: Сочинения 1990-х – 2009 годов. М.: Статут, 2010. С. 238.

найкращим чином впливає на якість права, як регулятора суспільних відносин. По-третє, наявність різних дефініцій поняття «джерело права» не є кардинально протилежними, різними за своєю суттю, вони лишень зміщують головні акценти у даному визначенні, а суть залишаючи незмінну. По-четверте, джерела права засвідчують народження, життя права, перш за все у його позитивістському розумінні, хоча останнє відображає й природне право, але з меншою ймовірністю та вичерпністю. Та, вочевидь, змістовна наповненість поняття «джерело права» не закінчується на озвучених прикладах.

У юридичній літературі вислів «джерело права» використовується у двох різних значеннях – у значенні «матеріального джерела права» (джерела права у матеріальному розумінні) та в значенні «формального джерела права» (джерела права у формальному розумінні). Під «матеріальним джерелом права» при цьому мається на увазі причини утворення права, тобто все те, що згідно до відповідного підходу породжує (формує) позитивне право – ті чи інші матеріальні, духовні фактори, суспільні відносини, природа людини, природа речей, божественний або людський розум, воля Бога або законодавця і т.д. під «формальним джерелом права» мається на увазі форма зовнішнього вираження положень (змісту) діючого права¹²¹. Якщо, по-суті, поняття «формального джерела права» нами розглянуто, то його «матеріальне» наповнення, вочевидь, ні.

Термін «джерело права» має також філософський зміст, котрий вказує на те, які за своїм характером (ліберальні, консервативні та ін.) філософські ідеї закладені в основу тої чи іншої правової системи¹²². М.М. Марченко відстоює думку про те, що суспільно-політичне середовище виступає у якості єдиної рушійної сили та своєрідного «матеріального» джерела по відношенню до правової системи¹²³. Такий підхід до розуміння поняття «джерела права» відтворює його матеріальну складову, коли мова йде про носія норм, які мають стати загальнообов'язковим регулятором суспільних відносин. М.М. Марченко вказує, що джерелами права можна рахувати ті матеріальні, соціальні та інші умови життя суспільства, котрі об'єктивно викликають необхідність видання або зміни та доповнення тих чи інших нормативно-правових актів, а також правової системи у цілому¹²⁴.

Отож доходимо висновку про те, що джерела права – це не лише формалізовані та матеріалізовані норми права, а й двигун, рушійна сила у

¹²¹ Нерсесянц В. С. Общая теория права и государства. Учебник для юридических вузов и факультетов. М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА • М, 1999. С. 399-400.

¹²² Марченко М.Н. Теория государства и права: учебник. [2-е изд. перераб. и доп.]. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2004. С. 505.

¹²³ Марченко М.Н. Теория государства и права: учебник. [2-е изд. перераб. и доп.]. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2004. С. 505.

¹²⁴ Марченко М.Н. Теория государства и права: учебник. [2-е изд. перераб. и доп.]. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2004. С. 505.

виявленні, формулюванні й лише у подальшому втіленні норми права у певному матеріалізованому нормативному документі. Вважаємо, що залишати поза увагою вказаний аспект джерел права неможливо, оскільки у такому разі ми суттєво збіднимо джерела права, а також втратимо ряд ланок у ланцюгу формування норми права, що призведе до того, що норма «з'являтиметься» нізвідки, останню доведеться сприймати, як даровану Богом, вищими силами, космосом, природою, й аж ніяк не створеною людиною, соціумом¹²⁵.

Недарма свого часу Г.Ф. Шершеневич писав про те, що держава є джерелом права, а тому визначення його у категорії права логічно неприпустимо. Норми права – це вимоги держави. Держава, являючись джерелом права, очевидно, не може бути сама обумовлена правом. Різні форми, у яких виражається право, здавна носять назву джерел права. Під цим розуміється: 1) сили, що творять право, наприклад, коли говорять, що джерелом права слід рахувати волю Божу, волю народну, правосвідомість, ідею справедливості, державну владу; 2) матеріали, що покладені в основу того чи іншого законодавства, наприклад, коли говорять, що римське право було джерелом німецького цивільного кодексу, праці вченого Потье для французького кодексу Наполеона, Литовський Статут для Уложення Олексія Михайловича; 3) історичні пам'ятники, котрі колись мали значення діючого права, наприклад, коли говорять про роботу за джерелами, наприклад по *Corpus juris civilis*, по Руській Правді і т.д.; 4) засоби пізнання діючого права, наприклад, коли говорять, що право можна пізнати із закону¹²⁶. Як бачимо Г.Ф. Шершеневич віддавав належне не лише формальному у джерелах права, а й матеріальному. При цьому він послідовно виклав позицію складових джерел права, а саме від волі та дій суб'єктів до формалізації та матеріалізації норми у відповідному акті до його розуміння, пізнання та можливої зміни, чим створив замкнене послідовне кільце буття права та його джерел. Єдине, у чому, на наш погляд, доречно було б звернути увагу, що першоджерелом є не стільки воля держави, скільки воля народу, або ж панівного класу з реалізації власних інтересів щодо організації суспільних відносин та, за потреби, їх регулювання, у тому числі державного регулювання.

Вочевидь, що уявлення про поняття «джерело права» дає його класифікація. Розрізнять такі види джерел права: правовий звичай – санкціоноване (забезпечуване) державою звичаєве правило поведінки загального характеру; правовий прецедент – об'єктивоване (виражене зовні) рішення органу держави у конкретній справі, обов'язкове при розв'язанні всіх наступних аналогічних справ; нормативно-правовий договір – об'єктивоване, формально обов'язкове правило поведінки загального характеру, встановлене

¹²⁵ Самбор М. Джерела адміністративно-деліктного права. *Право України*. 2016. № 11. С. 214.

¹²⁶ Шершеневич Г.Ф. *Общая теория права*. Том 1-2, Москва, Издание Бр. Башмаковых, 1910 г. URL: <http://weblibrary.at.ua/load/11-1-0-89>.

за взаємною домовленістю кількох суб'єктів і забезпечуване державою; нормативно-правовий акт – письмовий документ компетентного органу держави (а також органу місцевого самоврядування), в якому закріплено забезпечуване нею формально обов'язкове правило поведінки загального характеру. Нормативно-правовий акт – основне джерело права у державі соціально-демократичної орієнтації. Поширеність нормативно-правових актів пояснюється перевагами такого способу виразу юридичних норм саме з огляду загальнолюдських принципів права. До таких переваг належать, зокрема, можливості: чітко, ясно та однозначно формулювати зміст юридичних прав і обов'язків; якнайшвидше доводити до відома адресатів юридичної норми її зміст; забезпечувати сприятливі умови для правильного, адекватного розуміння адресатом змісту норми права; оперативно змінювати чи скасовувати юридичну норму; упорядковувати, погоджувати, систематизувати численні юридичні норми¹²⁷. Як можемо впевнитися з такої класифікації джерел права, останні є виключно документальними, й П.М. Рабінович, очевидно, є прибічником саме формально-юридичного розуміння джерел права. Такої ж думки притримувався і В.С. Нерсесянц, котрий зазначав, що відомі наступні основні види джерел (форм) позитивного права: правовий звичай (звичаєве право), судовий прецедент, юридична доктрина (так зване «право юристів»), релігійний пам'ятник («священні книги» різних релігій), нормативно-правовий договір, нормативно-правовий акт, природне право¹²⁸. На підставі зазначеного, підсумуємо: у теорії права поняття «джерело права» досліджується виключно (у переважній більшості) як формально-юридичне поняття, що підтверджує й його класифікація. Поряд з цим так звана «матеріальна» складова джерел права фактично упускається, тоді як право охоплює собою не лише формальне існування права, а й етапи його творення, нормативного закріплення та реалізації, що у свою чергу пов'язує право із соціумом. Тому вважаємо, що не дослідження зазначеної складової під час аналізу джерел адміністративно-деліктного права суттєво збіднить предмет наукового пошуку.

Норми, як первинні правила поведінки оформлюються в структурні форми – джерела адміністративного права. У адміністративному праві історично складається власна система джерел, породжена предметом і методами правового регулювання та залежна від особливостей та етапів державного розвитку¹²⁹. Ю.О. Тихомиров під джерелом адміністративного

¹²⁷ Рабінович П.М. Джерело права // Юридична енциклопедія: в 6 т. / [Шемшученко Ю.С. (голова редкол.), Бурчак Ф.Г., Зяблюк М.П. та ін.]. К.: «Укр. енцикл.», 1998. – Т. 2: Д-Й. 1999. С. 171.

¹²⁸ Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства. Учебник для юридических вузов и факультетов. М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА • М, 1999. С. 400.

¹²⁹ Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс. М.: 2001. URL : <http://www.alleng.ru/d/jur/jur726.htm>.

права розуміє форми адміністративного правоутворення та зовнішнього структурного вираження адміністративно-правових норм. У цьому розумінні значення джерела права може розглядатися у трьох аспектах: по-перше, він сприяє зародженню правових норм у відповідності з об'єктивними умовами економічного та соціального розвитку та для відображення суспільних інтересів; по-друге, означає імпульс, свого роду початок формування правових норм, процес правоутворення; по-третє, джерело адміністративного права виступає як форма вираження та структуризації адміністративно-правових норм¹³⁰. У такий спосіб Ю.О. Тихомиров підкреслює необхідність включення до джерел адміністративного права не лише форму виразу норм, а й сферу суспільних відносин, що потребує урегулювання, діяльність спеціальних органів з виявлення нових відносин та напрацювання механізму їх урегулювання, тим самим створення нових норм. Виходячи з того, що адміністративно-деліктне право вийшло із лона адміністративного права та тривалий час ототожнювалося з ним, тому, вважаємо, що сліди джерел адміністративно-деліктного права необхідно шукати саме в адміністративному праві.

Д.М. Бахрах зауважує, що юридичним нормам необхідна зовнішня форма їх вираження. Вони повинні бути оформлені так, щоб з ними могли ознайомитися люди, котрим вони адресовані. Норми права включаються до статей, пунктів, параграфів і т.д. в акти державних та муніципальних органів. Такі акти, якщо вони містять правові норми, стають джерелами права, зовнішніми формами його вираження¹³¹. На його думку джерела адміністративного права можна поділити на два основні типи залежно від того, хто їх прийняв: 1) акти органів публічної влади; 2) акти, прийняті без участі або з участю органів публічної влади¹³². У контексті сказаного, повинні зазначити, що на думку Д.М. Бахраха, Б.В. Россинського та Ю.М. Старилова адміністративне право охоплює відносини, що забезпечують громадський порядок і безпеку, боротьбу з правопорушеннями, так зване адміністративно-деліктне право¹³³. Такий підхід змушує констатувати, що деяким авторам не притаманно розглядати питання адміністративної відповідальності, адміністративно-деліктного права у рамках однієї галузі – адміністративного права, хоча сьогодні науковцями обґрунтовано необхідність відмежування

¹³⁰ Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс. М.: 2001. URL : <http://www.alleng.ru/d/jur/jur726.htm>.

¹³¹ Административное право : учебник / [Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Старилов]. [3-е изд., пересмотр. и доп]. М. : Норма, 2008. С. 120.

¹³² Административное право : учебник / [Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Старилов]. [3-е изд., пересмотр. и доп.]/ М. : Норма, 2008. С. 120.

¹³³ Административное право : учебник / [Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Старилов]. [3-е изд., пересмотр. и доп.]. М. : Норма, 2008. С. 46.

адміністративно-деліктного права, як самостійної галузі з притаманними лише їй предметом та методами, від адміністративного права.

У контексті сказаного, використовуючи здобутки теорії права, адміністративного права, дослідимо безпосередньо джерела адміністративно-деліктного права.

В.К. Колпаков у навчальному посібнику «Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право)» зазначає, що «джерел адміністративної відповідальності багато. Це КУпАП, МК, інші закони (наприклад, «Про боротьбу з корупцією» від 05.10.1995 р.)»¹³⁴, та поряд з цим не розкриває суті джерел адміністративно-деліктного права, не вказує на їх змістовні елементи, а, по-суті, дає їх перелік, наводячи приклади нормативних документів. Разом із цим, змушені констатувати, що такий підхід до викладу джерел адміністративно-деліктного права суттєво їх здрібнює, оскільки зводить їх виключно до нормативно-правових актів.

Тож виходячи із теорії джерел права, розробленої у теорії права, здійснимо рецепцію цих положень стосовно адміністративно-деліктного права.

Правовий звичай, на наш погляд, як джерело, притаманний адміністративно-деліктному праву. І.Б. Усенко пише про те, що звичай правовий – це звичай, санкціонований державою і перетворений на джерело права. Звичай санкціонується державою у процесі судової або адміністративної діяльності шляхом офіційного закріплення у нормативних актах можливості використання звичаю правового для регулювання певних суспільних відносин або «мовчазної згоди» влади на фактичне застосування звичаю правового у певних правовідносинах, або включення звичаю правового у законодавчі акти – зводи звичаєвого права. У процесі санкціонування державою відбувається відбір звичаїв правових, і юридичної сили набувають лише ті звичаї, які відповідають інтересам панівних верств¹³⁵. Отже, правовий звичай, як джерело адміністративно-деліктного права, знаходить свій вираз у нормативно-правових актах, а от його походження починалося саме із соціальної норми, правила поведінки людей¹³⁶, що склалося у процесі суспільних відносин, що пов'язані із застосуванням адміністративної відповідальності та належать до сфери регулювання адміністративно-деліктного права у його позитивістському розумінні. Прикладом цього, на наш погляд, може бути ст. 1751 КУпАП (куріння тютюнових виробів у заборонених місцях). Переслідуючи мету збереження здоров'я нації, у суспільстві формувався стереотип нетерпимості

¹³⁴ Колпаков В.К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право) : навч. посіб. К.: Юрінком Інтер, 2008. С. 33.

¹³⁵ Усенко І.Б. Звичай правовий // Юридична енциклопедія: в 6 т. / [Шемшученко Ю.С. (голова редкол.), Бурчак Ф.Г., Зяблюк М.П. та ін.]. К.: «Укр. енцикл.», 1998. Т. 2: Д-Й. 1999. С. 568.

¹³⁶ Усенко І.Б. Звичай // Юридична енциклопедія: в 6 т. / [Шемшученко Ю.С. (голова редкол.), Бурчак Ф.Г., Зяблюк М.П. та ін.]. К.: «Укр. енцикл.», 1998. Т. 2: Д-Й. 1999. С. 568.

до тютюнопаління, зокрема, у місцях масового відпочинку громадян. Зазначене правило було прийнято державою в особі компетентних органів та втілено у законодавчій нормі, якою і був доповнений КУпАП.

Перейдемо до наступного джерела адміністративно-деліктного права – правового прецеденту. Правовий прецедент знаходить своє місце у галузі адміністративно-деліктного права. Перш за все він виявляється у рішеннях Верховного Суду України у частині щодо розуміння суті адміністративних правопорушень та застосування адміністративної відповідальності. Наприклад, постанова Пленуму Верховного Суду України від 22.12.2006 року № 10 «Про судову практику у справах про хуліганство». Поряд із цим не слід випускати із кола уваги й індивідуально-правозастосовні акти судових органів, а також органів та посадових осіб, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення, що забезпечить об'єктивне та повне уявлення про притягнення особи до адміністративної відповідальності, дотримання прав і свобод учасників провадження.

Юридична доктрина, не стільки є визнаним джерелом адміністративно-деліктного права, скільки стала складовою юридичної практики та формування правосвідомості населення. В основному це стосується науково-практичних коментарів до КУпАП, Митного кодексу України, інших нормативно-правових актів, яка (юридична доктрина) не лише привносить доктринальне тлумачення, а й подає власне бачення змісту норм, які можуть набувати загальносуспільного поширення та прийняття, зокрема це стосується змісту ст. 173 КУпАП, де у нормі застосовується таке поняття, як «інші подібні дії», й авторитетні науковці, юристи-практики, подають власне бачення цих дій, які становлять склад адміністративного правопорушення, а у подальшому таке авторське бачення набуває широкої практики правозастосування.

Нормативно-правий договір, як джерело, також притаманне адміністративно-деліктному праву, однак у більшій ступені віддаленості. Таким прикладом може бути договір податкової поруки, який з одного боку є елементом цивільно-правових відносин суб'єктів, а з іншого відображений у нормах законодавства, й невиконання взятих обов'язків за вказаним договором може тягнути наслідки у вигляді адміністративної відповідальності. Також прикладом договору можуть бути положення ч. 5 ст. 142 КУпАП, де зазначається, що у разі якщо право володіння та користування транспортним засобом було передано іншій особі за договором найму (оренди), лізингу, прокату або іншій підставі відповідно до закону чи договору, адміністративну відповідальність за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі, несе особа, яка володіє та користується таким транспортним засобом.

Вочевидь, що найбільш поширеним джерелом адміністративно-деліктного права ї саме нормативно-правовий акт. Слід зауважити, що саме на

ньому акцентується увага й у самих нормативно-правових актах. Так, для прикладу, у ч. 1 ст. 2 КУпАП зазначається, що законодавство України про адміністративні правопорушення складається з цього Кодексу та інших законів України.

Продовжуючи дослідження джерел адміністративно-деліктного права, вважаємо, що на вказаному зупинятися неможливо. Вважаємо за необхідне вказати на те, що до джерел адміністративно-деліктного права слід відносити виокремлення загальносуспільного інтересу, який вказуватиме на необхідність урегулювання певного кола суспільних відносин за допомогою норм адміністративно-деліктного права. Саме виникнення такого інтересу стає рушійним фактором до дії, котра проявляє себе у правотворенні. Адже саме такий інтерес є першоджерелом виникнення правової норми (у даному разі норми адміністративно-деліктного права).

По-друге, не можна виключати із джерельної бази й процес правотворення, адже у ході останнього виробляється універсальність норми регулювання, й остання втілюється у певному правовому документі. Вказана дія є базовою у виникненні норми адміністративно-деліктного права, як формалізованого джерела, що відображено у юридичному документі.

Тому, вважаємо, що до джерел адміністративно-деліктного права необхідно відносити: 1) загальносуспільний інтерес, що полягає у визначенні необхідності врегулювання суспільних відносин за допомогою норм адміністративно-деліктного права; 2) дії правотворення, які інтересові надають правовий статус, виявляючи недоліки, заповнюючи прогалини, перетворюючи його на норму права; 3) формальні (матеріалі) джерела адміністративно-деліктного права (нормативно-правові акти, правові звичаї, нормативно-правові договори, правові прецеденти та юридичні доктрини). Лише системний аналіз даних джерел дає комплексне уявлення про адміністративно-деліктне право та його сучасний стан. Так, перші два джерела дозволяють сформулювати уявлення про наявні суспільні та державницькі настрої щодо форми урегулювання за допомогою норм адміністративно-деліктного права суспільних відносин. Це «живі» джерела, котрі характеризують умови втілення норм адміністративно-деліктного права у суспільних відносинах¹³⁷.

Крім того, віднесення до джерел адміністративно-деліктного права виключно чинні нормативні документи (у даному разі матимемо на увазі всі види формальних (формально-юридичних) джерел) не забезпечить розуміння наявного стану справ у даній галузі. Адже історія правових документів дозволяє простежувати формування та розвиток норм адміністративно-деліктного права. Відтак, вважаємо, що норми адміністративно-деліктного права слід розмежовувати за їх чинністю на 1) чинні; 2) не чинні (історичні

¹³⁷ Самбор М. Джерела адміністративно-деліктного права. *Право України*. 2016. № 11. С. 218.

документи). Також, на нашу думку, необхідно розрізняти безпосередні джерела адміністративно-деліктного права та опосередковані, котрі хоча й не містять норм адміністративно-деліктного права, однак, останні впливають на застосування адміністративної відповідності та відносини, що пов'язані із цим. Підсумовуючи вищевикладене, вважаємо, що джерела адміністративно-деліктного права – це інтереси, дії та правові документи, які виявляють, формують та містять норми адміністративно-деліктного права, що урегульовують суспільні відносини, пов'язані із виявленням, документуванням та притягненням до адміністративної відповідальності. Джерела адміністративно-деліктного права надзвичайно важливі для розуміння норм даної галузі, їх поширення серед населення та ефективного урегулювання суспільних відносин, що є предметом даної галузі права¹³⁸.

4.3. Поняття «законодавство» у нормах базового нормативно-правового акту у сфері адміністративно-деліктного права – Кодексу України про адміністративні правопорушення

Юридична термінологія у законодавстві відіграє визначальну роль. Оскільки спеціальними термінами позначаються поняття, які несуть значне методологічне та практичне навантаження й повинні використовуватись для спрощення юридичної лексики та забезпечення однакового сприйняття усіма учасниками одного й того ж явища, події тощо. Не становить із даного загального правила й термінологія, яка використовується у законодавстві України про адміністративні правопорушення. Основним кодифікованим законодавчим актом у даній галузі законодавства є Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року (далі – КУпАП)¹³⁹. Не вдаючись до подробиць та не заглиблюючись у терміни, якими послуговуються норми КУпАП, на перший план, на наш погляд, має вийти питання пов'язані із урегулюванням даних відносин та визначенням кола нормативно-правового матеріалу, яким слід керуватися під час провадження у справах про адміністративні правопорушення та який безпосередньо визначає діяння, які слід розуміти як адміністративні правопорушення, а також які встановлюють процесуальні норми, пов'язані із порядком провадження від моменту виявлення правопорушення до винесення остаточного рішення (з урахуванням

¹³⁸ Самбор М.А. Джерела адміністративно-деліктного права. *Адміністративне право і процес. Науково-практичний журнал*. 2016. № 3 (17). С. 62-63.

¹³⁹ Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року № 8073-X URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80731-10/print1360053215179834> (статті 1 - 212-²⁰) <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80732-10/print1360053215179834> (статті 213 - 330).

процедури оскарження та дій і рішень, що приймаються на цих етапах) у справі про адміністративне правопорушення.

Зміст поняття «законодавство» був предметом досліджень на рівні різних галузевих юридичних наук, однак під призмою саме використання даного поняття у галузі адміністративно-деліктного права, у сфері проваджень у справах про адміністративні правопорушення, розгляд даного поняття не знайшов належного висвітлення у юридичній літературі.

Норми ст. 2 КУпАП, котра має назву «Законодавство України про адміністративні правопорушення», стверджують про те, що законодавство України про адміністративні правопорушення складається з КУпАП та інших законів України. Закони України про адміністративні правопорушення до включення їх у встановленому порядку до КУпАП застосовуються безпосередньо. Положення КУпАП поширюються і на адміністративні правопорушення, відповідальність за вчинення яких передбачена законами, ще не включеними до КУпАП. Питання щодо адміністративної відповідальності за порушення митних правил регулюються Митним кодексом України.

Ч. 2 ст. 5 КУпАП у своєму змісті також використовує поняття «законодавство» під час визначення кола нормативних документів, які встановлюють повноваження органів місцевого самоврядування із встановлення правил, за порушення яких встановлюється адміністративна відповідальність.

Норми ст. 15 КУпАП визначають особливий порядок притягнення до адміністративної відповідальності військовослужбовців мовиться про те, що за порушення законодавства про державну таємницю ці особи несуть адміністративну відповідальність на загальних підставах.

Отже у змісті норм загальної частини КУпАП поняття «законодавство» використовується лише тричі.

Поряд з цим законодавець демонструє декілька підходів до розуміння змісту даного поняття, перший підхід міститься у ст. 2 КУпАП та вказує на те, що поняттям «законодавство» охоплюється даний кодекс, який є кодифікованим законодавчим актом, та інші закони України. Другий підхід, яким послуговується законодавець, викладений у ст. 5 та ст. 15 КУпАП, не дозволяє жодним чином ідентифікувати зміст поняття «законодавство» із певним колом нормативних документів.

Значно більше поняття «законодавство» використовується у змісті норм статей Особливої частини КУпАП.

Ст. 41 КУпАП має назву «Порушення вимог законодавства про працю та охорону праці». Разом з цим норма даної статті зазначає, що адміністративна відповідальність настає за порушення вимог законодавчих та інших нормативних актів про охорону праці (ч. 2 ст. 41 КУпАП). У диспозиції норми, що міститься у ст. 411 КУпАП, встановлюється, що адміністративна

відповідальність настає за умисне порушення встановленого законодавством строку початку переговорів або незабезпечення роботи комісій з представників сторін чи примирних комісій у визначений сторонами переговорів строк. Отже, виникає нагальна необхідність у зверненні до законодавства про працю для з'ясування суті змісту поняття «законодавство». У продовження цього слід заважити, що єдиний орган, який наділений повноваженнями надавати офіційне тлумаченням Конституції та законів України, а саме Конституційний Суд України мав у своїй практиці досвід визначення поняття «законодавства» саме у сфері законодавства про працю. Позицію з цього приводу Конституційний Суд України виклав у своєму Рішенні від 9 липня 1998 року № 12/рп-98. У п. 1 резолютивної частини Рішення Конституційного Суду України від 9 липня 1998 року № 12/рп-98 у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміну «законодавство») зазначається, що термін «законодавство», що вживається у частині третій статті 21 Кодексу законів про працю України щодо визначення сфери застосування контракту як особливої форми трудового договору, треба розуміти так, що ним охоплюються закони України, чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також постанови Верховної Ради України, укази Президента України, декрети і постанови Кабінету Міністрів України, прийняті в межах їх повноважень та відповідно до Конституції України і законів України¹⁴⁰. Натомість у описовій частині даного Рішення Конституційного Суду України від 9 липня 1998 року № 12/рп-98 зазначається, що термін «законодавство» досить широко використовується у правовій системі в основному у значенні як сукупності законів та інших нормативно-правових актів, які регламентують ту чи іншу сферу суспільних відносин і є джерелами певної галузі права. Цей термін без визначення його змісту використовує і Конституція України (статті 9, 19, 118, пункт 12 Перехідних положень). У законах залежно від важливості і специфіки суспільних відносин, що регулюються, цей термін вживається в різних значеннях: в одних маються на увазі лише закони; в інших, передусім кодифікованих, в поняття «законодавство» включаються як закони та інші акти Верховної Ради України, так і акти Президента України, Кабінету Міністрів України, а в деяких випадках – також і нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади.

¹⁴⁰ Рішення Конституційного Суду України від 9 липня 1998 року № 12/рп-98 у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміну «законодавство»). URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/v012p710-98/print1390914731654791>.

Таким чином, ураховуючи сказане, можна дійти висновку про те, що поняття «законодавство», яке використовується у ст.ст. 41 та 411 КУпАП, охоплює собою закони України, чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також постанови Верховної Ради України, укази Президента України, декрети і постанови Кабінету Міністрів України, прийняті в межах їх повноважень та відповідно до Конституції України і законів України. Таке розуміння поняття «законодавство», що використовується у змісті ст.ст. 41 та 411 КУпАП, обумовлюється тим, що воно вживається саме у розумінні тієї галузі законодавства, на захисті якої перебувають ці норми КУпАП.

На цьому не вичерпується використання поняття «законодавство» у змісті норм Особливої частини КУпАП. Вказане поняття використовується при викладі диспозиції норм ст.ст. 414, 462, 591, 62, 827, 831, 831, 92, 921, 96, 961, 1011, 107, 1071, 1225, 126, 128, 140, 144, 1561, 1563, 1621, 1634, 1636, 16315,164, 1642, 16410, 16412, 16413, 16414, 1651, 1653, 1654, 1655, 1665, 1666, 1669, 16610, 16611, 16612, 16613, 16619,167, 175, 1752, 184, 1865, 1866, 1881, 1882, 1884, 1886, 1887, 1888, 1889, 18810, 18811, 18812, 18813, 18814, 18815, 18817, 18818, 18819, 18823, 18824, 18826, 18829, 18830, 18831, 18833, 18834, 18835, 18837, 18839, 18841,203, 210, 2101, 2122, 2124 КУпАП. Не дивлячись на таке кількісне поширення використання даного поняття, зміст останнього зводиться до двох, далі розглянутих підходів.

Розглянемо наявні підходи до розуміння поняття «законодавство», яке використовується у нормах особливої частини КУпАП під час визначення об'єктивної сторони складів адміністративних правопорушень.

Так, ст. 535 КУпАП встановлює адміністративну відповідальність за порушення посадовими особами встановленого законодавством строку погодження (відмови у погодженні) документації із землеустрою. Звернувшись до земельного законодавства, зокрема до Земельного кодексу України від 25 жовтня 2001 року¹⁴¹, побачимо, що згідно до ч. 1 ст. 3 Земельного кодексу України земельні відносини регулюються Конституцією України, Земельним кодексом України, а також прийнятими відповідно до них нормативно-правовими актами. У продовження сказаного, положення ч. 1 ст. 4 Земельного кодексу України підтверджують, що земельне законодавство включає цей Кодекс, інші нормативно-правові акти у галузі земельних відносин. Отже, під поняттям «законодавство» у даній статті, що встановлює адміністративну відповідальність за правопорушення в галузі охорони природи, використання природних ресурсів, охорони пам'яток історії та культури, розуміються не лише законодавчі, а й інші підзаконні нормативно-правові акти.

¹⁴¹ Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 року № 2768-III. URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2768-14/print1390125708803234>.

На противагу змісту поняття «законодавства», що мається у ст. 535 КУпАП, у ст. 536 КУпАП «Порушення законодавства про Державний земельний кадастр» демонструється зовсім інша позиція у розумінні поняття «законодавство», де у диспозиції норми вказується на порушення встановлених законом строків внесення відомостей до Державного земельного кадастру, надання таких відомостей, вимагання не передбачених законом документів для внесення відомостей до Державного земельного кадастру та для надання таких відомостей (виділено нами – М.С.).

Ст. 941 КУпАП встановлює адміністративну відповідальність за відмову від надання чи несвоєчасне надання за запитами повної та достовірної екологічної інформації, передбаченої законодавством. У відповідності до ч. 2 ст. 13 Закону України «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 року¹⁴² правовий режим інформації про стан довкілля (екологічної інформації) визначається законами України та міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Коротко можна підсумувати те, що у даній нормі поняття «законодавство» охоплює виключно закони України та міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Не залишилися без використання поняття «законодавство» й процесуальні норми КУпАП, які встановлюють порядок провадження у справах про адміністративні правопорушення та складання протоколу про адміністративне правопорушення.

Свідченням цього є ч. 2 ст. 216 КУпАП, де зазначається, що правомочність засідань інших колегіальних органів, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення, встановлюється законодавством України. На сьогоднішній день Положення про адміністративні комісії Української РСР, затверджено Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 9 березня 1988 року № 5540-XI¹⁴³. Рішення про кожну окремо взятую адміністративну комісію при виконавчому комітеті розробляється у кожному окремому випадку та затверджується відповідним органом місцевого самоврядування. Так, наприклад, рішенням виконавчого комітету Вінницької міської ради від 20.12.2012 року № 3213 затверджено Положення про адміністративну комісію при виконавчому комітеті Вінницької міської ради¹⁴⁴.

¹⁴² Про інформацію : Закон України від 2 жовтня 1992 року № 2657-XII. URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>.

¹⁴³ Про затвердження Положення про адміністративні комісії Української РСР : Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 9 березня 1988 року № 5540-XI. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5540-11>

¹⁴⁴ Положення про адміністративну комісію при виконавчому комітеті Вінницької міської ради, затверджено рішенням виконавчого комітету Вінницької міської ради від 20.12.2012 року № 3213. Офіційний сайт Вінницької міської ради. URL: <http://www.vmr.gov.ua/Branches/Lists/PrivacyPolicyAndPublicOrder/ShowContent.aspx?ID=3>.

Таким чином, поняття «законодавство» до всього сказаного охоплює й нормативно-правові акти органів місцевого самоврядування.

Ст. 2222 КУпАП визначає питання щодо розгляду правопорушень, пов'язаних з порушенням законодавства про паспорт громадянина України, законодавства про перебування в Україні іноземців та осіб без громадянства, аналогічно ст. 223 КУпАП визначає підвідомчість справ Центральному органу виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про пожежну і техногенну безпеку. Ст. 229 КУпАП використовує поняття «законодавства» для позначення керівника перевізника, який в установленому законодавством порядку надає транспортні послуги і наділений повноваженнями розглядати справи про адміністративні правопорушення і накладати адміністративні стягнення. У ст. 2301 КУпАП визначено повноваження центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю. Аналогічні цьому аспекту використовується поняття «законодавство» у ст. 231, 2341, 2342, 2343, 2344, 235, 236, 2384, 243, 244, 2442, 2444, 2446, 2447, 2448, 2449, 24410, 24411, 24416, 24417, 24419, 259, 262, 264, 285, 288, 307 КУпАП

У ст. 255 КУпАП визначаються питання визначення суб'єктів щодо складення протоколів про адміністративні правопорушення, у зв'язку з чим і використовується питання «законодавство».

Ст. 283 КУпАП, розкриваючи зміст постанови по справі про адміністративне правопорушення вказує на те, що у випадках, передбачених законодавством України, про захід стягнення робиться відповідний запис на протоколі про адміністративне правопорушення або постановою оформляється іншим установленим способом. Розглядаючи дане поняття у контексті ст. 2 КУпАП, можна зробити висновок про те, що виключно у КУпАП та законах України повинні бути визначені, передбачені ст. 283 КУпАП застереження. Однак, враховуючи те, що КУпАП є єдиним кодифікованим актом правових норм про адміністративні правопорушення, тому саме у цьому нормативному акті й повинні бути сконцентровані норми, які повинні передбачати винятковий порядок оформлення постанов у справі про адміністративне правопорушення та протоколу про адміністративне правопорушення.

Усе вищесказане дозволяє вести мову про те, що поняття «законодавство» є одним із ключових понять як для матеріального адміністративно-деліктного законодавства, що представлено нормами КУпАП, так і для процесуальних норм, що містяться у вказаному кодифікованому нормативно-правовому акті. Не дивлячись на таке поширення вказаного поняття у загальній та особливій частині КУпАП, зміст останнього не розкривається у змісті КУпАП.

Вважаємо за доцільне розглянути існуючі підходи до розв'язання проблеми розуміння змісту поняття «законодавство», що існує у юридичній науці та науці адміністративного права зокрема.

Сущенко В. зазначає, що термін «законодавство» є фундаментальною категорією загальної теорії права. Незважаючи на те, що цей термін характеризується традиційністю та усталеністю його використання, однозначного тлумачення поняття «законодавство» на семантичному (словниковому) й загальнотеоретичному рівні в правовій науці й практиці, на жаль, не існує¹⁴⁵.

Законодавство – це сукупність усіх нормативно-правових актів, що діють в державі. У вузькому значенні під терміном «законодавство» розуміють систему законів України, що формується Верховною Радою України як єдиним органом законодавчої влади. До цієї категорії також належать міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України шляхом прийняття закону про ратифікацію відповідного договору (ст. 9 Конституції України). У широкому значенні під терміном «законодавство» розуміють систему законів та інших нормативних актів, що приймаються Верховною Радою України та вищими органами виконавчої влади, – постанови Верховної Ради, укази Президента України, постанови і декрети Кабінету Міністрів України. Ці акти розвивають, конкретизують відповідні закони і не мають їм суперечити. Юридична сила таких нормативних актів визначається компетенцією державного органу, який приймає відповідні акти. У найширшому значенні під терміном «законодавство» розуміють систему законів і постанов Верховної Ради України, указів Президента України, постанов, декретів і розпоряджень Кабінету Міністрів України, а також нормативних актів міністерств і відомств, місцевих рад та місцевих державних адміністрацій¹⁴⁶. Та це далеко не єдине визначення, яким послуговуються у юриспруденції.

Шемшученко Ю. під законодавством розуміє систему нормативних актів, якими регулюються суспільні відносини. Законодавство є головним засобом реалізації функцій законодавчої влади. Першим значенням поняття «законодавства» є система законів України, яка формується Верховною радою України як єдиним органом законодавчої влади. Головною, визначальною складовою цієї системи є Конституція України. Всі інші закони приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй. Складовою частиною законодавства є і міжнародні договори, згода на обов'язковість яких дана Верховною Радою України шляхом прийняття закону про ратифікацію

¹⁴⁵ Сущенко В. Тлумачення терміну «законодавство» Конституційним Судом України. *Юридичний журнал* 2003. № 5. [URL: <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=221>].

¹⁴⁶ Законодавство. Матеріал з Вікіпедії – вільної енциклопедії URL: <http://uk.wikipedia.org/wiki/Законодавство>.

відповідного договору. У широкому значенні законодавство, на думку Шемшученка Ю., являє собою систему законів та інших нормативних актів, що приймаються Верховною радою України та вищими органами виконавчої влади, - постанови Верховної Ради, укази Президента України, постанови і декрети Кабінету Міністрів України. Ці акти розвивають, конкретизують відповідні закони і за діючою в Україні доктриною не повинні їм суперечити. Крім того, вказані акти, як і закони, приймаються на основі Конституції України і мають відповідати їй. Складовою частиною законодавства у цьому розумінні є і міжнародні договори, ратифіковані законом чи постановою Верховної Ради України. Поняття «законодавство» у широкому значенні використовують при здійсненні його систематизації та в деяких інших випадках. У найширшому значенні законодавство – це система законів і постанов Верховної Ради України, указів Президента України, постанов, декретів і розпоряджень Кабінету Міністрів України, а також нормативних актів міністерств і відомств, місцевих рад та місцевих державних адміністрацій. До законодавство у цьому тлумаченні належать також Конституція АРК, закони Верховної Ради і постанови Ради Міністрів АР Крим, міжнародні договори, згода на обов'язковість яких дана Верховною Радою України. Крім вказаних вище значень терміна «Законодавство», під ним також розуміється один із основних методів здійснення правотворчої функції держави, який полягає у діяльності відповідних державних органів по розробці, розгляду, прийнятті і оприлюдненню законів та інших нормативних актів¹⁴⁷. Отже, єдиним висновком, який можна зробити є той, що поняття «законодавство» не має єдиного підходу до розуміння його змісту. Озвучені підходи послідовно показують «накопичувальний» шлях даного поняття.

Так, Лівшиц Л. пише про те, що визначення поняття законодавства – це проблема не лише теоретична. Під час широкого трактування до законодавства включають акти законодавчих органів, а також підзаконні акти (акти органів управління та судів). Під час вузької трактовки до законодавства включають лише акти законодавчих органів (закони та постанови парламенту). Широке розуміння законодавства принижує роль закону, об'єднує у єдине ціле закони та підзаконні акти. Разом з цим зазначає Лівшиц Л., що шлях до правової держави включає у якості однієї з вихідних посилок зростання ролі закону. Для цього необхідно віднести до законодавства лише ті акти, які є законодавчими за своєю природою, тобто були прийняті єдиним законодавчим органом – парламентом¹⁴⁸.

Концепція тлумачення категорії «законодавство», яку поділяє Сущенко В., ґрунтується на тому, що законодавство складають саме закони, а інші

¹⁴⁷ Юридична енциклопедія: в 6 т. / [Редкол.: Авер'янов В.Б., Андрейцев В.І., Бабкін В.Д. та ін.] Ю.С.Шемшученко (голова редкол.). К.: «Укр. енцикл.», 1998. Т. 2: Д.-Й. 1999. С.499/

¹⁴⁸ Лившиц З.Л. Теория права. URL: <http://pohodu.com/23.html>. (дата звернення: 12.07.2014).

нормативно-правові акти приймаються на їх основі, на виконання і у відповідності до законів держави¹⁴⁹.

У дисертаційному дослідженні Євграфова Є. стверджує, що національне законодавство – це закони, ухвалені відповідно до Конституції України; рішення Конституційного Суду України про офіційне тлумачення Конституції та законів України, рішення про визнання неконституційними законів або їх окремих положень, висновки про відповідність Основному Закону чинних міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість; чинні декрети Кабінету Міністрів України. Визначення терміна «законодавство» потребує закріплення на рівні закону, що сприяло б зміцненню верховенства законів у правовій системі українського суспільства¹⁵⁰.

На наш погляд є неприпустимим існування широкого, вузького й найширшого значення поняття «законодавства». Адже, використання даного поняття має безпосереднє відношення до забезпечення прав, свобод та інтересів громадян, а також визначення повноважень органів влади та управління у правовідносинах з фізичними та юридичними особами. Тому різне тлумачення змісту поняття «законодавство» породжує неоднозначність юридичної, у тому числі судової практики, зумовленої захистом прав, свобод та інтересів людини і громадянина. Відтак, легальне визначення поняття «законодавство» до сих пір відсутнє в Україні. Вважаємо, що послуговуватися доктринальними його визначеннями у юридичній практиці, що пов'язана із можливістю застосування заходів, які тим чи іншим чином можуть обмежувати права, свободи та інтереси людини і громадянина, не припустимо. Також використовувати офіційне тлумачення поняття «законодавство», яке дане Конституційним Судом України безпосередньо у межах офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України, до тлумачення змісту даного поняття у інших галузях, на наш погляд, некоректно, оскільки у чинних законах, зустрічається практика зовсім іншого наповнення даного поняття.

На наш погляд для позначення всієї сукупності нормативно-правових актів доцільно використовувати поняття системи нормативно-правових актів (або системи позитивного права), що створить ієрархічну побудову нормативно-правових актів, на чолі яких перебуватимуть саме закони, тоді як власне поняття «законодавство» має ототожнюватися саме із законами країни.

¹⁴⁹ Сущенко В. Тлумачення терміну «законодавство» Конституційним Судом України. *Юридичний журнал*. 2003. № 5. URL: <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=221>.

¹⁵⁰ Євграфова Є.П. Формування системи національного законодавства (деякі питання теорії і практики): автореф. дис... канд. юрид. наук. по спец.: 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень. Харків, 2005. С. 11.

Підсумовуючи вище проведений аналіз, вважаємо за необхідне зупинитися на тому, що, по-перше, поняття «законодавство», яким послуговується законотворець у даному кодифікованому акті не має однозначного розуміння, що аж ніяк не сприяє прозорості нормативного матеріалу, його зрозумілості та доступності. По-друге, той зміст поняття «законодавство», який впливає зі ст. 2 КУпАП абсолютно чітко та повністю вкладається у розуміння даного поняття виключно як системи нормативно-правових актів, прийнятих єдиним законодавчим органом країни, які мають найвищу юридичну силу – законів. Така позиція відповідає й положенням п. 22 ч. 1 ст. 92 Конституції України¹⁵¹ виключно законами України визначаються засади цивільно-правової відповідальності; діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них. Особливої уваги заслуговують підходи до наповнення змістом поняття «законодавство» у Особливій частині КУпАП. Різ у тім, що за результатами проведеного дослідження можна зробити єдино можливий висновок про те, що поняття «законодавство», на яке мається посилення у статтях особливої частини КУпАП, фактично не є однозначним і його зміст можливо зрозуміти виключно шляхом звернення до того законодавства норми якого перебувають під охороною цих статей КУпАП.

Процесуальні норми КУпАП, які визначають порядок провадження у справах про адміністративні правопорушення та використовують у своєму змісті поняття «законодавство» також не характеризуються однозначністю розуміння даного поняття. Для цих норм характерно звернення до визначення даного поняття у галузях. Вважаємо, що у даному разі має місце встановлення на законодавчому рівні порядку провадження у справах про адміністративні правопорушення і делегування даного питання на розгляд інших галузей недоцільно. Звісно, може мати місце розуміння обсягу змісту поняття «законодавство» коли мова йде про назву уповноваженого органу чи об'єкта охорони, наприклад, законодавство про державну таємницю, про земельне законодавство тощо. Поряд з цим, вважаємо, що виключно у нормах КУпАП має бути визначено зміст поняття «законодавство», яке розкриває порядок провадження у справах про адміністративні правопорушення, повноваження відповідних посадових осіб та органів, уповноважених складати протоколи про адміністративні правопорушення чи розглядати справи про адміністративні правопорушення¹⁵².

¹⁵¹ Конституція України : закон від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр/print1382586237532030>.

¹⁵² Самбор А., Самбор М. «Законодавство» у нормах про адміністративну відповідальність: питання наповнення змісту та його уніфікованість. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної ради України*. 2014. № 5. С.89.

На наш погляд єдиною можливим шляхом розв'язання проблеми розуміння змісту поняття «законодавство» можливе шляхом подання відповідного легального визначення. Навіть наявне офіційне тлумачення поняття «законодавство», що надане Конституційним Судом України у рішенні від 9 липня 1998 року № 12/рп-98 є визначенням виключно у Кодексі законів про працю і аж ніяк не є загальнозживаним, що також формує певну правову доктрину можливості несприйняття змісту даного поняття до використання його у інших галузях. Також одним із напрямків розв'язання даної проблеми могло б стати введення до Загальної частини КУпАП статті, яка б розкривала зміст основних понять, що використовуються у цьому кодексі¹⁵³.

У відповідності до ч. 2 ст. 6 Конституції України¹⁵⁴ органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України. Також у відповідності до ч. 1 ст. 140 Конституції України місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України (виділено нами – М.С.). Отже, з дотриманням даних конституційних положень саме законами України повинні визначатися повноваження органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Визначення компетенції вказаних органів, у тому числі й щодо складання протоколів про адміністративні правопорушення, збору доказів винуватості/невинуватості особи, розгляду справ про адміністративні правопорушення, поза законодавчими нормами свідчить про пряме ігнорування Конституції та законів України. На жаль правова дійсність далека не лише від ідеальності, а навіть від виконання таких імперативних конституційних та законодавчих вимог. Адже, більшість вказаних питань у сфері провадження у справах про адміністративні правопорушення органами виконавчої влади врегульовуються відомчими нормативно-правовими актами (наприклад, наказ МВС України від 4 жовтня 2013 року № 950 «Про питання щодо застосування адміністративного законодавства України органами внутрішніх справ України»¹⁵⁵), так само, як наприклад, діяльність адміністративних комісій при виконавчих комітетах органів місцевого самоврядування, про що вже наголошувалося нами.

¹⁵³ Самбор М.А. Зміст поняття «законодавство» в нормах Кодексу України про адміністративні правопорушення. *Ученые записки Таврического национального университета им. В.И.Вернадского. Серия «Юридические науки. Том 27 (66). 2014. № 3. С. 139.*

¹⁵⁴ Конституція України : закон від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр/print1382586237532030>.

¹⁵⁵ Про питання щодо застосування адміністративного законодавства України органами внутрішніх справ України : наказ МВС України від 4 жовтня 2013 року № 950. URL : <http://www.nkvd.dn.ua/law/92-12sss.html>.

Насамкінець вважаємо за необхідне зазначити, що реформування норм КУпАП має відбуватися системно, послідовно, перш за все бути спрямованим на захист прав, свобод та інтересів людини і громадянина, незалежно від того, який статус особа може мати у правовідносинах, що урегульовуються КУпАП. Методологія реформування має бути підкорена єдиній цілі – створенні дієвого механізму захисту прав, свобод та інтересів людини, виключення можливостей зловживання повноваженнями з боку посадових осіб органів влади та управління. При цьому система вказаних норм має бути узгодженою із конституційними нормами та нормами, що раніше прийняті, або ж останні мають бути виключені із законодавства, якщо суперечать новим (у разі коли нові норми набагато прогресивніші у вказаних питаннях). Проведені реформи мають засвідчити не лише формальне бажання до змін, а відтворювати потреби суспільства, високий рівень правосвідомості, та носити всеохоплюючий та комплексний характер. Лише за таких умов можливе утвердження ідеалів верховенства права та побудови громадянського суспільства із, дійсно, правовими законами.

4.4. Принципи права у нормах Кодексу України про адміністративні правопорушення

Розвиток будь-якого явища здійснюється за певними загальними засадами, які визначають напрям руху та ціль, котра переслідується, не виключенням з цього є й галузь юридичних знань. Саме такими провідниками виступають принципи права. Неабияким чинником їх утвердження у правовому просторі є формалізація принципів права у нормах позитивного права.

У теорії права існують норми-принципи, якими визначаються основоположні засади функціонування галузі законодавства. Очевидним є те, що вказані норми носять імперативний характер незалежно від того, якій саме галузі вони притаманні. Імперативність таких норм-принципів зумовлена тією роллю та значенням, які відіграють вказані принципи для формування, розвитку галузі законодавства та її практичного застосування у конкретних відносинах, шляхом урегулювання поведінки суб'єктів за відсутності спеціальних норм та в умовах, коли спеціальні норми суперечать таким загальним засадам функціонування та розвитку галузі законодавства. Отож принципи права відіграють фундаментальну роль у галузях законодавства, перш за все тому, що висвітлюють її правовий (або ж не правовий, коли норми галузі суперечать загальним засадам права, верховенству права, рівності та справедливості, як вихідним засадам правового закону) зміст, який закладає правотворець. У продовж сказаного, саме норми-принципи несуть основний тягар реалізації завдань, які стоять перед галузями права і законодавства.

Принципи права досліджувалися як на загальнотеоретичному рівні, так і у галузевих юридичних науках. Відтак, теорія права має чим пишатися у цій царині. Натомість не можемо такого сказати про адміністративно-деліктне право України, де вказаному питанню не забезпечено належної уваги, хоча саме визначення та обґрунтування принципів права, а тим паче їх закріплення у нормах позитивного права даної галузі, на наш погляд, істотно вплинуло б на стан забезпечення прав, свобод та інтересів учасників правовідносин, пов'язаних із притягненням, застосуванням та реалізацією мір адміністративної відповідальності.

На початку висвітлення даного питання вважаємо за необхідне звернутися до теоретичного розуміння поняття принципів права та їх змісту. У зв'язку з цим, на нашу думку, доречно висвітлити загальноприйнятий зміст принципів права.

Існуюча у суспільстві панівна система соціальних, в тому числі ідеологічних, цінностей, як завжди обумовлена інтересами владарюючих соціальних сил, визначає зміст і спрямованість, зокрема, юридичної науки, напрям і навіть зміст наукових юридичних досліджень, вибір пріоритетів і критеріїв добра і зла, суттєвого і несуттєвого, справедливого і несправедливого тощо в праві, надає правовій матерії конкретно-історичного реального відтінку і спрямовує в певному напрямі суспільну правосвідомість, правову систему в цілому¹⁵⁶. Для кожного етапу розвитку суспільства характерні йому і відповідні рівню його свідомості політико-правові ідеали, яких прагне суспільство утвердити у повсякденному своєму житті. Не виключення з цього історичного процесу становлять і принципи права, які зазнавали і зазнають соціальних впливів на свій стан та розвиток, залежно від пануючої свідомості суспільства, його інтересів та потреб.

Зазвичай у сучасній юридичній літературі загальні принципи права розуміють як загальнообов'язкові вихідні нормативно-юридичні положення, що відрізняються універсальністю, загальною значимістю, найвищою імперативністю та нормативністю, визначають зміст правового регулювання і виступають критерієм правомірності поведінки та діяльності учасників відносин, що регулюються правом. Принципи права за своєю суттю є узагальненим відображенням об'єктивних закономірностей розвитку суспільства. Характерні принципам права властивості універсального та абстрактного засвоєння соціальної дійсності обумовлюють їх особливість у структурі правової системи, механізмі правового регулювання, правосвідомості і т.д. Принципи права є синтезуючими положеннями, об'єднуючими зв'язками, ідеологічною основою походження, утворення, становлення та функціонування правових явищ. Вони визначають нормотворчу та правозастосовну діяльність,

¹⁵⁶ Селіванов В. До проблеми методологічного забезпечення теоретичного аналізу державотворення і правотворення в Україні. *Право України*. 2006. № 4. С. 22.

координують функціонування механізму правового регулювання, є критеріями оцінки правомірності (правової природи) рішень органів держави та дій громадян, формують правове мислення та правову культуру, цементують систему права. Принципи права виникають при наявності відповідних об'єктивних умов, мають історичний характер або відображають результати раціонального, наукового осмислення закономірностей розвитку об'єктивної дійсності. Форми існування принципів права різні: у вигляді вихідних положень правових теорій і концепцій, як загальні правові орієнтири поведінки суб'єктів права, змісту правових норм або їх груп (інститутів, тубінститутів, підгалузей і галузей права, галузей законодавства), вимоги правового регулювання, правових аксіом, презумпцій, правових цінностей і т.д. У формально-юридичному значенні принципи права знаходять відображення у нормах права, завдяки їх формулюванню у статтях нормативних правових актів або деталізації у групі норм права і відображення у відповідних статтях нормативних правових актів (законодавстві). Призначення принципів права полягає у тому, що вони забезпечують єдино образне формулювання норм права, а також їх вплив на суспільні відносини у формі правового регулювання та інших форм правового впливу (інформаційного, ціннісно-мотиваційного, психологічного, системо утворюючого і т.д.). Дія принципів права не обмежується тільки через правову систему або механізм правового регулювання, воно, крім цього, безпосередньо впливає на виникнення та стабільне існування конкретних правовідносин, природних прав людини. У розвинених правових системах принципи права частіше виконують роль перехідної ланки від суспільних відносин до системи права та правового регулювання¹⁵⁷.

Загальні принципи права є різноманітними за формою та змістом, у зв'язку з чим неможливо скласти їх вичерпний список¹⁵⁸. Загальними принципами, зокрема, є принцип справедливості, принцип законності, принцип «договори повинні виконуватися», принцип довіри, принцип захисту прав людини, принцип суверенітету над природними ресурсами і т.д. Ці принципи закріплені у міжнародних договорах, у законодавстві держав, та перш за все у найвищих законах (конституціях) країн¹⁵⁹.

Принципи права – це керівні ідеї, що характеризують зміст права, його сутність і призначення в суспільстві. З одного боку, вони виражають

¹⁵⁷ Общие принципы права. URL: http://slovari.yandex.ru/~книги/Элементарные_начала_общей_теории_права/Общие_принципы_права/ (дата звернення: 07.08. 2014).

¹⁵⁸ Международное публичное право: учеб. / [Л. П. Ануфриева, Д. К. Бекашев, К. А. Бекашев, В. В. Устинов и др.]; отв. ред. К. А. Бекашев. [4-е изд., перераб. и доп.] М. : ТК Велби, Изд-во Проспект, 2005. С. 20.

¹⁵⁹ Международное публичное право: учеб. / [Л. П. Ануфриева, Д. К. Бекашев, К. А. Бекашев, В. В. Устинов и др.]; отв. ред. К. А. Бекашев. [4-е изд., перераб. и доп.] М. : ТК Велби, Изд-во Проспект, 2005. С. 20.

закономірності права, а з другого – являють собою найбільш загальні норми, що діють в усій сфері правового регулювання і поширюються на всіх суб'єктів. Ці норми або прямо сформульовані в законі, або виводяться із загального змісту законодавства. Призначення принципів права полягає в тому, що вони забезпечують однакове формулювання норм права, а також їхній вплив на суспільні відносини у формі правового регулювання й інших форм правового впливу, визначають шляхи вдосконалення правових норм, виступаючи як провідні ідеї для законодавця. За умови їх закріплення в Конституції принципи права забезпечують єдність процесів створення права, його реалізації і охорони. Принципи права є критерієм оцінки права і методологічною основою його подальшого вдосконалення¹⁶⁰.

Принципи права – об'єктивно властиві праву відправні начала, незаперечні вимоги (позитивні зобов'язання), які ставляться до учасників суспільних відносин із метою гармонічного поєднання індивідуальних, групових і громадських інтересів. Іншими словами, це є своєрідна система координат, у рамках якої розвивається право, і одночасно вектор, який визначає напрямок його розвитку. Принципи є підставою права, містяться у його змісті, виступають як орієнтири у формуванні права, відбивають сутність права та основні зв'язки, які реально існують у правовій системі. У принципах зосереджено світовий досвід розвитку права, досвід цивілізації. Тому принципи права можна назвати стрижнем правової матерії. Принципи права визначають шляхи вдосконалення правових норм, виступаючи в якості керівних ідей для законодавця. Вони є сполучною ланкою між основними закономірностями розвитку і функціонування суспільства і правовою системою. Завдяки принципам, правова система адаптується до найважливіших інтересів і потреб людини і суспільства¹⁶¹.

Принципи права – це такі відправні ідеї його буття, які виражають найважливіші закономірності і підвалини даного типу держави і права, є однопорядковими з сутністю права і складають його головні риси, відрізняються універсальністю, вищою імперативністю і загальнозначимістю, відповідають об'єктивній необхідності побудови і зміцнення певного суспільного ладу¹⁶².

¹⁶⁰ Волинка К.Г. Теорія держави і права. URL: <http://textbooks.net.ua/content/view/2331/31/> (дата звернення: 08.08.2014).

¹⁶¹ Принципи права. Матеріал з Вікіпедії – вільної енциклопедії. URL: http://uk.wikipedia.org/wiki/Принципи_права (дата звернення 07.08.2014).

¹⁶² Колодій А.М. Конституція і розвиток принципів права України (методологічні питання): автореф. дис... докт. юрид. наук за спеціальностями: 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень; 12.00.02 – конституційне право. Київ, 1999. С. 17.

Принцип права – це основоположна імперативна, універсальна норма права, що відповідає основним закономірностям розвитку суспільства та в силу цього захищена найбільш жорсткими мірами примусу¹⁶³.

В європейських країнах вже понад двісті років основною цінністю визнається людина, її права і свободи, що обумовлено визнанням засадничого (основоположного) принципу верховенства права (англ. – The Rule of Law principle) та розвитком на його основі концепції та принципів належного урядування й принципів належної адміністрації¹⁶⁴.

Ураховуючи вищевикладене, а також виходячи із загального розуміння поняття права, можна зауважити, що основними принципами права слід визначити свободу поведінки, рівність учасників відносин та справедливість, котра визначає наповненість правових відносин. Саме вказані принципи, на наш погляд, мають визначати пріоритети у законодавстві та зорієнтувати подальший розвиток галузі законодавства. Не має стати винятком і законодавство про адміністративні правопорушення¹⁶⁵.

Недарма зазначається, що принципи відображають характеристики діючого законодавства, визначають тенденції його розвитку та впливають на формування право застосовної практики та законодавчої техніки. Система принципів базується на цивілізованості суспільства, чинному законодавстві, науковому світобаченні, правовій культурі¹⁶⁶. Саме такими цивілізаційними характеристиками законодавства про адміністративні правопорушення мають бути ці визначальні принципи права, як свобода, рівність та справедливість, котрі є похідними від самого визначення права, відображають гуманістичну спрямованість права, а також стали наслідком досягнення певного щабелю у розвитку громадянського суспільства.

У нашій країні застарілі стереотипи спрощеної юридичної регламентації процесуальних відносин у діяльності державного апарату управління дуже стійкі. Забувають при цьому, що ретельне визначення законом раціонально організованих і демократичних за змістом процедур з адміністративного розгляду заяв і скарг, інших звернень приватних осіб – це чи не єдина реальна гарантія дотримання під час цього розгляду неупередженого, відповідального і

¹⁶³ Международное публичное право: учеб. / [Л. П. Ануфриева, Д. К. Бекашев, К. А. Бекашев, В. В. Устинов и др.]; отв. ред. К. А. Бекашев. [4-е изд., перераб. и доп.]. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2005. С. 81.

¹⁶⁴ Пухтецька А. А. Європейські принципи адміністративного права та їх запровадження в законодавстві України: автореф. дис... канд. юрид. наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Київ, 2009. С. 6.

¹⁶⁵ Самбор М.А. Принципи права у нормах Кодексу України про адміністративні правопорушення. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ: збірник наукових праць*. 2015. № 1(75). С. 248.

¹⁶⁶ Хачатуров Р.Л., Липинский Д.А. Общая теория юридической ответственности: монография. СПб.: Издательство Р.Асланова «Юридический центр Пресс», 2007. С. 293.

прозорого ставлення чиновників до правомірних вимог та інтересів зазначених осіб. Більше того, завдяки цим процедурам певною мірою «вирівнюються» правові позиції органів публічної адміністрації і людини в їхніх відносинах – на відміну від відносин субординації, в яких зазвичай перебувають публічно-владні суб'єкти і громадяни¹⁶⁷. На наш погляд, саме такі процедури мають бути визначені крізь призму принципів права, котрі, у свою чергу, повинні знаходити своє логічне відображення у нормах позитивного права, що вказуватиме на обов'язковість врахування цих директивних приписів під час відповідного провадження, зокрема з боку посадових осіб органів влади, наділених особливою функцією держави щодо застосування заходів примусу до окремо взятих осіб.

За радянською традицією, принципи права сприймаються не як дійсно керівні вимоги до виконання, а як щось декларативне. Насправді ж принципи мають величезне значення, оскільки в них відбивається, так би мовити, «дух» адміністративного права, його світоглядна ідеологія, загальносуспільна спрямованість. Адже саме завдяки своїм принципам адміністративне право в Європі орієнтоване на права й інтереси людей, їх ефективну реалізацію та захист, тоді як у нас – фактично на потреби «зручного» для чиновників управління. І це зовсім не випадково, а навпаки цілком природно, оскільки знову ж за радянською традицією, адміністративне право було чи не єдиною галуззю права, яка не мала власне правових принципів, а ґрунтувалася на принципах державного управління. Хоча зрозуміло, що державне управління й адміністративне право – це різні явища, і тому принципи адміністративного права не можуть підмінятися принципами державного управління. Спроба такої підміни якраз і є наслідком впливу на адміністративне право державоцентристської ідеології, позаяк для державного управління головне – це забезпечення сталості та формалізованої результативності управлінської діяльності, але аж ніяк не забезпечення пріоритету прав людини¹⁶⁸. Проведений аналіз норм КУпАП, засвідчує те, що за понад 20 років здобуття незалежності Україною не вжито жодних, навіть тих, які свідчили б лише про декларативність, кроків, які вказували на намагання впровадити досягнення світової та європейської не лише теоретичної юридичної науки, а й практики, пов'язаної із утвердженням ролі принципів права у регулюванні правовідносин, пов'язаних із застосуванням заходів державного примусу та адміністративної відповідальності.

Прагнення радикально змінити стару ідеологію шляхом запровадження нової – людиноцентристської ідеології – це основне завдання та єдиний

¹⁶⁷ Авер'янов В. Принцип верховенства права у сфері виконавчої влади: питання теорії та практики реалізації. *Право України*. 2010. № 3. С. 74-75.

¹⁶⁸ Авер'янов В. Принцип верховенства права у сфері виконавчої влади: питання теорії та практики реалізації. *Право України*. 2010. № 3. С. 75.

можливий шлях реального запровадження принципу верховенства права у сфері публічної влади¹⁶⁹. Однак, вказані прагнення подекуди наштовхуються на терни, що обумовлені свідомістю законотворця, яка сформована зовсім у іншому ідеологічному середовищі, яке було панівним до часу здобуття незалежності. Адже більшість представників законотворчої еліти належали до керівного та панівного класу й за радянських часів. У свою чергу останні, звикнувши до усталених традицій «вирішення питань» під час реалізації адміністративної відповідальності, виявляють певний супротив, або байдужість до відповідних кардинальних змін, а не просто формальних внесень інколи безглузких змін до норм КУпАП.

За період незалежності України науковий доробок вітчизняних учених у контексті дослідження принципів права збагатився новими ідеями та теоріями, які сформувалися як під впливом сучасного розвитку права, так і в результаті переосмислення тих теоретичних здобутків, які викристалізувалися впродовж багатьох століть¹⁷⁰. Однак, більшість з них залишається виключно на доктринальному рівні та не береться на озброєння законодавчою гілкою влади під час проведення реформ та внесення відповідних системних змін до КУпАП.

Отже, з метою детального з'ясування впровадження норм-принципів у законодавство про адміністративні правопорушення, розглянемо норми КУпАП у частині щодо висвітлення у його нормах принципів права.

Безсумнівно те, що значне методологічне базове навантаження несе зміст ст. 1 КУпАП, де зазначається, що завданням Кодексу України про адміністративні правопорушення є охорона прав і свобод громадян, власності, конституційного ладу України, прав і законних інтересів підприємств, установ і організацій, встановленого правопорядку, зміцнення законності, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі точного і неухильного додержання Конституції і законів України, поваги до прав, честі і гідності інших громадян, до правил співжиття, сумлінного виконання своїх обов'язків, відповідальності перед суспільством. Однак, на наш погляд, визначені перед КУпАП завдання, певним чином ґрунтуючись на базових європейських, гуманістичних засадах, не знаходять належного свого розкриття у базових засадах законодавства про адміністративні правопорушення, якими є принципи. Більш того, вважаємо за необхідне зазначити, що вказані положення КУпАП скоріш вказують на остаточний результат вказаного законодавства, ніж на те, яким чином повинен досягатися вказаний результат.

Не дивлячись на це, особливого звучання отримує зміст ст. 7 КУпАП, у нормі якої відображено принцип законності. Ніхто не може бути підданий

¹⁶⁹ Авер'янов В. Принцип верховенства права у сфері виконавчої влади: питання теорії та практики реалізації. *Право України*. 2010. № 3. С. 73.

¹⁷⁰ Задорожний Ю. Започаткування римським правом принципів права у країнах романо-германської правової сім'ї. *Право України*. 2010. № 3. С. 274.

заходу впливу в зв'язку з адміністративним правопорушенням інакше як на підставах і в порядку, встановлених законом. Проведення в справах про адміністративні правопорушення здійснюється на основі суворого додержання законності. Застосування уповноваженими на те органами і посадовими особами заходів адміністративного впливу провадиться в межах їх компетенції, у точній відповідності з законом. Додержання вимог закону при застосуванні заходів впливу за адміністративні правопорушення забезпечується систематичним контролем з боку вищестоящих органів і посадових осіб, прокурорським наглядом, правом оскарження, іншими встановленими законом способами.

Мельник Р.С. зазначає, що законність – це складне самостійне суспільно-правове явище, однопорядкове з такими поняттями як право, держава, демократія. Сучасна науково-правова думка нараховує більше 20 комплексних підходів до розкриття цього поняття. Законність найчастіше розуміють як соціальний феномен, політичне і правове явище; режим, принцип функціонування діяльності державних та інших органів, метод державного керівництва суспільством тощо. З позицій особи законність є, в першу чергу, засобом захисту її прав, свобод і законних інтересів. Вона забезпечує охорону людини як від свавілля самої держави та її органів, так і від протиправних дій інших осіб¹⁷¹. Серед усієї сукупності гарантій законності (економічних, політичних, ідеологічних тощо) особливе місце займають гарантії юридичні (правові), під якими розуміються спеціально закріплені правом засоби, за допомогою яких забезпечуються правомірні дії всіх учасників суспільних відносин, попередження та припинення порушень законності, виявлення та усунення вчинених порушень¹⁷². Отже, вказані положення дозволять дійти висновку про те, що принцип законності неабиякою мірою стосується додержання з боку уповноважених органів та окремих їх осіб процесуальної складової застосування заходів адміністративного впливу. Однак, як показує практика право застосовної діяльності досить часто наявні процесуальні порушення нехтуються, і перевага віддається виключно матеріальній складовій адміністративного правопорушення. Фактично, такий стан справ змушує громадян зневірятися у законності, а саме тій її складовій, що стосується врегулювання дій уповноважених органів влади та їх посадових осіб.

Окрім цього, у ст. 2 КУпАП закріплено принцип територіальності. Фактично вказаний принцип являє собою поєднання принципів суверенної

¹⁷¹ Мельник Р.С. Забезпечення законності застосування заходів адміністративного примусу, не пов'язаних з відповідальністю: автореф. дис... канд. юрид. наук за спеціальністю 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право. Харків, 2002. С. 7.

¹⁷² Мельник Р.С. Забезпечення законності застосування заходів адміністративного примусу, не пов'язаних з відповідальністю: автореф. дис... канд. юрид. наук за спеціальністю 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право. Харків, 2002. С. 8.

рівності держави, а також принцип невтручання у внутрішні справи держави, останній являє собою один із аспектів повної і суверенної влади, що здійснює держава на основі території та в межах своїх кордонів¹⁷³. Очевидно, що вказаний принцип скоріш за все відображає територіальну сферу поширення норм КУпАП та аж ніяк не має відношення до практичної реалізації норм згаданого кодифікованого акта у частині щодо забезпечення прав, свобод та інтересів учасників провадження, забезпечення верховенства права та законності у ході притягнення до адміністративної відповідальності.

Дослідивши зміст ст. 8 КУпАП, дійдемо висновку про те, що зміст вказаних норм являє собою поєднання принципу невідворотності адміністративної відповідальності, що виражається у нормі, яка проголошує те, що особа, яка вчинила адміністративне правопорушення, підлягає відповідальності на підставі закону, що діє під час і за місцем вчинення правопорушення. Разом з цим, вказаний принцип повинен нерозривно поєднуватися із змістом ст. 7 КУпАП у тій його частині, що притягнення до адміністративної відповідальності можливо виключно у суворій відповідності до закону, тим самим підкреслюється важливість принципу законності. Нажаль, як можемо спостерігати за результатами правозастосовної практики принцип невідворотності переважає принцип законності. Про це говорить те, що якщо відносно особи складено протокол про адміністративне правопорушення, то майже у 100 % така особа буде піддана адміністративному стягненню. Проведений нами аналіз засвідчує відсутність у матеріалах справ про адміністративні правопорушення рішень, які вказували б на звільнення особи від адміністративної відповідальності стосовно якої вже складено протокол про адміністративне правопорушення. Хоча норми КУпАП, а саме ст.ст. 283-284 КУпАП вказують про існування такого виду постанови, як постанова про закриття справи про адміністративне правопорушення у зв'язку з відсутністю складу правопорушення, інших обставин, передбачених ст. 247 КУпАП, коли справа підлягає закриттю. Вважаємо, що такому нехтуванню процесуальної складової у принципах законодавства про адміністративні правопорушення сприяє й той факт, що законодавчо не закріплено можливість прийняття процесуального рішення щодо недопустимості доказів, а також щодо закриття провадження у справі у зв'язку з не доведенням вини особи у вчиненні адміністративного правопорушення у відповідності до позитивних норм КУпАП.

Аналіз норм КУпАП дає можливість говорити про те, що законодавець «розкидає» по всьому змісту КУпАП норми-принципи. З одного боку такий підхід підлягає поясненню лише тим, що законодавець намагається

¹⁷³ Международное публичное право: учеб. / [Л. П. Ануфриева, Д. К. Бекашев, К. А. Бекашев, В. В. Устинов и др.]; отв. ред. К. А. Бекашев. [4-е изд., перераб. и доп.]. М. : ТК Велби, Изд-во Проспект, 2005. С. 83-84.

розмежувати принципи матеріального і процесуального законодавства про адміністративні правопорушення. Підтвердженням цього є й те, що у ст. 1 КУпАП визначаються завдання Кодексу України про адміністративні правопорушення, а й ст. 245 КУпАП завдання провадження в справах про адміністративні правопорушення.

Принцип як правова категорія, а значить і принцип провадження, є тією особливою рисою, на якій ґрунтується сам процес, тобто весь алгоритм дій, що визначені законом як провадження у справах про адміністративні правопорушення; якісно особлива риса, основоположна установка, недотримання якої визнає провадження протиправним. У своїй сукупності ці установки визначають та розкривають специфіку провадження у справі про адміністративні правопорушення порівняно з іншими провадженнями чи іншою діяльністю суб'єктів правозастосування¹⁷⁴. У зв'язку з наведеним С. Ю. Беньковський пропонує класифікувати принципи провадження у справах про адміністративні правопорушення за такими групами, як: соціально-правові, загальні та спеціальні. До соціально-правових принципів віднесено такі: гуманізм, соціальна справедливість, демократизм. До загальних належать: законність; публічність (офіційність); презумпція невинуватості; доведеність вини; всебічність, повнота та об'єктивність дослідження обставин справи; забезпечення кожному права на повагу його гідності; забезпечення кожній людині права на свободу та особисту недоторканність; рівність усіх учасників провадження перед законом та органами, які здійснюють провадження у справі; забезпечення особі, яка притягується до відповідальності, права на захист; забезпечення учасникам провадження права користуватися рідною мовою; обов'язковість рішень органів та посадових осіб, які ведуть провадження; забезпечення права на оскарження дій і рішень посадових осіб та органів, які здійснюють провадження у справі. До спеціальних принципів відносять поєднання гласності і конфіденційності; безпосередності дослідження доказів¹⁷⁵. Принципи, зазначає С. Ю. Беньковський, створюються не законодавцем, а виробляються наукою, оскільки абстрагування загальних положень з об'єктивної реальності – це функція наукового мислення. Роз'яснення та аргументація також цілком переконують у їх правильності та можливості використання. Систематизація принципів провадження ґрунтується на пізнанні його закономірностей. Принципи, по суті, і формуються для створення умов реалізації об'єктивних

¹⁷⁴ Беньковський С. Ю. Правові засади та принципи провадження в справах про адміністративні правопорушення: автореф. дис... канд. юрид. наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Ірпінь, 2009. С. 10.

¹⁷⁵ Беньковський С. Ю. Правові засади та принципи провадження в справах про адміністративні правопорушення: автореф. дис... канд. юрид. наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Ірпінь, 2009. С. 10.

законів і закономірностей суспільного розвитку¹⁷⁶. Разом з цим не можемо не оминати увагою, що наукова основа принципу є важливим складовим елементом для його впровадження у фактичні правовідносини, однак, останнє можливо виключно через призму формального відображення вказаного принципу у нормі права, що забезпечить ефективне дотримання усіма суб'єктами форми правовідносин щодо реалізації принципу права.

Зважаючи на такий підхід, незрозумілим постає єдине питання про те, що для всього КУпАП єдиним принципом є принцип законності (ст. 7 КУпАП), тоді як для провадження у справах про адміністративні правопорушення, який охоплює собою своєчасне, всебічне, повне і об'єктивне з'ясування обставин кожної справи, яка (справа), до речі, формується лише тоді, коли відповідні матеріали (протокол про адміністративне правопорушення та додатки до нього) потрапляють до органу чи посадовій особі, уповноваженій розглядати справу про адміністративне правопорушення та ухвалювати відповідну постанову. У межах даної статті ми не хочемо зупинятися на проблематиці стадій притягнення до адміністративної відповідальності, що охоплює собою складові частини даного процесу, а саме виявлення адміністративного правопорушення та складання протоколу про адміністративне правопорушення, збору відповідних доказів, надсилання протоколу компетентній особі чи органу (ст. 257 КУпАП), розгляду справи тощо, оскільки не визначали це за ціль, до того ж такий екскурс відволіче нас від первинної мети – дослідження загальних принципів права у нормах КУпАП.

У ст. 248 КУпАП проголошується, що розгляд справи про адміністративне правопорушення здійснюється на засадах рівності перед законом і органом (посадовою особою), який розглядає справу, всіх громадян незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мови та інших обставин. Поряд з цим не можемо не оминати увагою про те, що існує ряд виключень, пов'язаних із цим принципом. Цікавим є те, що вказаний принцип, виходячи з місця розташування норми, у якій його викладено, належить до процесуального законодавства про адміністративні правопорушення, тоді як виключення з нього, які відображені у ст. 14, 141, 15, 16 КУпАП. на нашу думку, це обумовлено тим, що на стадіях до моменту «виникнення» справи про адміністративне правопорушення, а саме на час виявлення адміністративного правопорушення, збирання доказів та складання протоколу про адміністративне правопорушення такий принцип як рівність «губиться». Разом з цим вважаємо за необхідне зауважити про те, що

¹⁷⁶ Беньковський С. Ю. Правові засади та принципи провадження в справах про адміністративні правопорушення: автореф. дис... канд. юрид. наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Ірпінь, 2009. С. 10-11.

вказані виключення із загального правила рівності, можуть бути виявлені й під час провадження у справі про адміністративне правопорушення.

Ще одним не менш важливим є принцип гласності або відкритості, який знаходить своє закріплення лише у ст. 249 КУпАП, мабуть тому, що також належить виключно до принципів процесуального законодавства про адміністративні правопорушення, та стосується розгляду справи про адміністративне правопорушення, тоді як до такого моменту вказаний принцип «розмивається».

До найсуттєвіших ознак принципів права слід віднести їх: регулятивність, яку не можна ототожнювати з регулятивними характеристиками норм права. Регулятивний характер принципів права ще більше повинен посилитися і вирости на сучасному етапі розвитку суспільства і держави у зв'язку з формуванням демократичної, соціальної, правової держави і громадянського суспільства в Україні; внутрішню єдність, яка проглядається у їх системно-структурній внутрішній збалансованості, несуперечливості, інтегрованості і водночас диференційованості на певні види; об'єктивну зумовленість, під якою слід розуміти їх відповідність характеру суспільних відносин, економічним, політичним, ідеологічним процесам, що відбуваються у суспільстві; ідеологічність, яка означає, що вони, як і право загалом, є формою суспільної свідомості, яка здійснює ідейний, інформаційно-виховний вплив загального характеру¹⁷⁷. Але яким чином має реалізовуватись регулятивність принципів, коли навіть останні не знаходять свого відображення у законодавстві. Крім того, питання посилення на принципи права та законодавства про адміністративні правопорушення під час аналізу матеріалів справ про адміністративні правопорушення нами у жодному разі знайдено не було. Це свідчить лише про те, що з одного боку – принципи належним чином на проявляються у законодавстві про адміністративні правопорушення, а саме у нормах КУпАП, по-друге, а ні законодавцем, а ні суб'єктами правозастосування принципам не відводиться те їх місце, яке по праву, принципи повинні займати. З іншого ж боку – свідоме ігнорування уповноваженими органами та їх посадовими особами принципами, фактично не створює для цих органів та їх посадових осіб негативних наслідків, що могло б бути певним стимулятором у впровадженні та дотриманні вимог принципів цими посадовими особами, органами влади та управління.

Підсумовуючи вищевикладений екскурс, вважаємо за необхідне вказати на тому, що у чинних нормах КУпАП простежується контитуїтет радянського періоду існування України, коли на перший план висувалися питання

¹⁷⁷ Колодій А.М. Конституція і розвиток принципів права України (методологічні питання): автореф. дис... докт. юрид. наук за спеціальностями: 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень; 12.00.02 – конституційне право. Київ, 1999. С. 16.

державно-владного регулювання усіх без винятку суспільних відносин, у тому числі й тих, що пов'язані із притягненням особи до адміністративної відповідальності. Й у цьому контексті відслідковується чітка лінія не лише нехтування правами і свободами людини і громадянина, а й утвердження провідної ланки державних органів, що повинна спиратися на загальновизнані принципи верховенства права, поваги прав, свобод та інтересів людини і громадянина, рівності прав людини, учасників провадження тощо. Разом з цим таке посилення на принципи верховенства права і законності скоріш данина загальнолюдським ідеалам, ніж реальна основа реалізації повноважень щодо документування адміністративних правопорушень та притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності¹⁷⁸.

References:

1. *Constitution of Ukraine of June 28, 1996*. [Electronic resource]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-вр>.
2. *Code of Ukraine on Administrative Offenses of December 7, 1984*. [Electronic resource]. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80731-10/print1360053215179834>;
<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80732-10/print1360053215179834>.
3. *Land Code of Ukraine of October 25, 2001*. [Electronic resource]. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2768-14/print1390125708803234>.
4. *About information: Law of Ukraine of October 2, 1992 № 2657-XII*. [Electronic resource]. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>.
5. *On Approval of the Regulations on Administrative Commissions of the Ukrainian SSR: Decree of the Presidium of the Verkhovna Rada of the Ukrainian SSR of March 9, 1988 № 5540-XI*. [Electronic resource]. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5540-11>.
6. *Regulations on the administrative commission at the executive committee of the Vinnytsia city council, approved by the decision of the executive committee of the Vinnytsia city council from 12.20.2012 № 3213*. [Electronic resource]. URL: <http://www.vmr.gov.ua/Branches/Lists/PrivacyPolicyAndPublicOrder/ShowContent.aspx?ID=3>.
7. *On the issue of application of the administrative legislation of Ukraine by the bodies of internal affairs of Ukraine: order of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine of October 4, 2013 № 950* [Electronic resource]. URL: <http://www.nkv.dn.ua/law/92-12sss.html>.
8. *Judgment of the Constitutional Court of Ukraine of 9 July 1998 № 12/рр-98 in the case on the constitutional appeal of the Kyiv City Council of Trade Unions concerning the official interpretation of part three of Article 21 of the Labor Code of Ukraine (case on interpretation of the term «legislation»)*. [Electronic resource]. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/v012p710-98/print1390914731654791>.
9. Averianov V. *The principle of the rule of law in the executive branch: issues of theory and practice of implementation*. Law of Ukraine. 2010, № 3, P. 72-79
10. *Administrative law: textbook* / D.N. Bahrah, B.V. Rossinsky, Yu.N. Starilov. - 3rd ed., revision. and add. - M.: Norma, 2008, 816 p.

¹⁷⁸ Самбор М.А. Принципи права у нормах Кодексу України про адміністративні правопорушення. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ: збірник наукових праць*. 2015. № 1(75). С. 254.

11. Alekseev S.S. *Collected works*. In 10 t. [+ Reference Tom]. Volume 4: The Line of Law. Concept: Works of the 1990s 2009. M.: Statut, 2010, 544 p.
12. Benkovsky S. Yu. *Legal principles and principles of proceedings in cases of administrative offenses: Abstract*. of Ph.D. dissertation. Irpen, 2009, 22 p.
13. Volinka K.G. *Theory of state and law*. [Electronic resource]. URL: <http://textbooks.net.ua/content/view/2331/31/>.
14. Denisenko V.V. *Theory of administrative-tort relations: Thesis of doct. legal of sciences*. SpB., 2002. 394 p.
15. Evgrafova E.P. *Formation of the system of national legislation (some issues of theory and practice)*: Abstract. of Ph.D. dissertation. Kharkiv, 2005, 16 p.
16. Zadorozhnii Yu. *Introduction of the principles of law in Roman law in the countries of the Romano-Germanic legal family*. Law of Ukraine. 2010, № 3, P. 272-276.
17. Koval L.V. *Administrative tort relationship*. - Kiev, «Vishcha shkola», 1979, 231 p.
18. Kolodii A.M. *Constitution and development of principles of law of Ukraine (methodological issues): abstract of the dissertation of the doctor of legal sciences*. Kyiv, 1999, 37 p.
19. Kolpakov V.K. *Administrative liability (administrative tort law)*: textbook. K. : Jurinkom Inter, 2008, 256 p.
20. Kruglov V.A. *Administrative tort law. Tutorial*. - Mn. : Publishing house of MIU, 2003, 111 p.
21. Khachaturov R.L., Lipinskii D.A. *The general theory of legal responsibility: a monograph*. SPb.: Publishing house of R. Aslanov "Legal Center Press", 2007, 950 p.
22. *Legislation*. From Wikipedia, the free encyclopedia [Electronic resource]. URL: <http://uk.wikipedia.org/wiki/Законодавство>.
23. *Legal encyclopedia*: in 6 volumes / [Editor: Averyanov V.B., Andreytsev V.I., Babkin V.D. etc.] YS Shemshuchenko (editor-in-chief). K. : «Ukr. encycl.», 1998. Vol. 2, 1999, 744 p.
24. Livshits Z.L. *Theory of Law* [Electronic resource]. URL: <http://pohodu.com/23.html>
25. Marchenko M.N. *Theory of state and law: student*. - [2nd ed., rev. and add.]. - M.: TC Velby, Prospect Publishing House, 2004, 640 p.
26. Mitskevich L.A. *The classical theory of administrative legal relations: modern content*. Administrative legal relations: theory and practice issues ed. N.Yu. Khamaneva. Proceedings of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences. 2009. № 1. P. 3-8.
27. *International public law*: textbook. / [L.P. Anufrieva, D.K. Bekiashev, K.A. Bekiashev, V.V. Ustinov, etc.]; open ed. K.A. Bekiashev. - [4th ed., rev. and add.]. M.: TC Velby, Prospect Publishing House, 2005, 784 p.
28. Melnik R.S. *Ensuring the legality of the application of administrative coercive measures not related to liability*: Abstract. of Ph.D. dissertation. Kharkiv, 2002, 18 p.
29. Nersesiants V.S. *General theory of law and state*. Textbook for law schools and faculties. M. : NORMA-INFRA Publishing Group • M. 1999, 552 p.
30. Parkhomenko N.M. *Sources of law: theoretical and methodological principles: abstract ... doct. legal of sciences*. K., 2009, 32 p.
31. *Principles of law*. From Wikipedia, the free encyclopedia [Electronic resource]. URL: http://uk.wikipedia.org/wiki/Принципи_права.
32. Pukhtetska A.A. *European principles of administrative law and their introduction in the legislation of Ukraine*: Abstract. of Ph.D. dissertation. Kyiv, 2009, 15 p.
33. Rabinovich P.M. *Source of law. Legal encyclopedia*: in 6 volumes / [Shemshuchenko Yu.S. (editor-in-chief), Burchak F.G., Zyblyuk M.P. etc.]. - K. : «Ukr.entsykl. », 1998. - Vol. 2, P. 171-172.
34. Sambor M. A. *Interest in law: theoretical aspects of comprehension and realization*. Thesis of Ph.D. dissertation. Kyiv, 2010, 260 p.

Розділ IV Адміністративно-деліктне право України: від джерел та відносин його застосування до шляхів реформування

35. Sambor M.A. *The meaning of the term "legislation" in the norms of the Code of Ukraine on Administrative Offenses*. Scientific notes of V.I. Vernadsky Taurida National University. Series "Legal Sciences". Volume 27 (66), 2014, № 3, P. 125-142.
36. Sambor A .., Sambor M. *"Legislation" in the rules of administrative liability: the content and its unification*. Scientific Papers of the Legislation Institute of the Verkhovna Rada of Ukraine. 2014, № 5, P. 84-91.
37. Sambor M. A. *Principles of law in the norms of the Code of Ukraine on Administrative Offenses*. Scientific bulletin Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs. 2015, № 1(75), P. 244-256.
38. Sambor M. *Administrative-tort legal relations: separate views on the concept and content*. Scientific notes of the Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine. 2014. № 6, P. 36-42.
39. Sambor M. *Sources of administrative tort law*. Law of Ukraine. 2016, № 11, P. 212-219.
40. Sambor M.A. *Sources of administrative tort law*. *Administrative law and process*. Scientific and practical journal. 2016, № 3 (17), P. 54-64.
41. Selivanov V. *To the problem of methodological support of theoretical analysis of state formation and law-making in Ukraine*. Law of Ukraine. 2006, № 4, P. 21-28.
42. Shershenevich G.F. *General theory of law*. Volume 1-2, Moscow, Br. Bashmakovykh, 1910 [Electronic resource]. URL: <http://weblibrary.at.ua/load/11-1-0-89>.
43. Sushchenko V. *Interpretation of the term "legislation" by the Constitutional Court of Ukraine* *Legal Journal*. № 5, 2003 [Electronic resource]. URL: <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=221>.
44. Tikhomirov Yu.A. *Administrative law and process: full course*. М .: 2001, 652 p. [Electronic resource]. URL: <http://www.alleng.ru/d/jur/jur726.htm>.
45. Usenko I.B. *Legal custom*. Legal encyclopedia: in 6 volumes / [Shemshuchenko Yu. S. (editor-in-chief), Burchak FG, Zyablyuk MP etc.]. К.: «Укр. encyclical. », 1998. Vol. 2, 1999, P. 568.
46. Usenko I.B. *Custom*. Legal encyclopedia: in 6 volumes / [Shemshuchenko Yu.S. (editor-in-chief), Burchak FG, Zyablyuk MP etc.]. - К .: «Укр. encyclical. », 1998. Vol. 2, 1999, P. 568.
47. Halfina R.O. *General doctrine of legal relationship*. - М .: Yur.Lit., 1974, 340 p. [Electronic resource]. URL: http://usbeta.ru/helious/khalfina_r_o__obhhee_uchenie_o_pravootnoshenii.html
48. Yusupov V.A. *Theory of Administrative Law*. М .: Yurid. lit., 1985, 160 p.

Розділ V Злочинність в Італії, США і країнах Західної Європи

ПЕТКОВ Валерій Петрович
доктор юридических наук, професор, Заслужений юрист України
професор кафедри права Університета імені Альфреда Нобеля
(Україна)

- 5.1. Преступность и криминология в Италии, США и странах Западной Европы: мировые тенденции и закономерности
- 5.2. Международная транснациональная организованная преступность как угроза национальной безопасности
- 5.3. Законодательство об ответственности в сфере организованной преступности

Crime in Italy, the United States and Western Europe
Doctor of Law, Professor V. P. Petkov,
Honored Lawyer of Ukraine

Преступность в Италии, США и странах Западной Европы
Петков В. П.
доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист Украины

Ключевые слова: криминология, организованная преступность, рецидив, транснациональная преступность, мафия, ответственность.

Keywords: criminology, organized crime, recidivism, transnational crime, mafia, responsibility.

Ключові слова: криминологія, організована злочинність, рецидив, транснаціональна злочинність, мафія, відповідальність.

АННОТАЦІЯ

В розділі обзначено проблематику профілактики порушень дисципліни, боротьби з транснаціональною організованою злочинністю, міжнародною злочинністю, рецидивною злочинністю, яка має комплексний характер і тому потребує політико-правового та економічного аналізу. Теоретично обґрунтовано, що чим масштабніше, складніше завдання, які ставляться перед суспільством, тим значніше для їх успішного вирішення є організованість, дисципліна, вміння приймати єдино правильні, юридично обґрунтовані рішення, а також всебічний контроль за виконанням цих рішень. Розуміння соціальної цінності дисципліни і порядку в усіх сферах діяльності сприяє забезпеченню їх всебічного зміцнення і формування у людей відповідних ціннісних орієнтацій. Сучасний світ в його розмаїтті, суперечливості і цілісності зустрічається з загальними проблемами і питаннями, вирішення яких можливо тільки на шляху співпраці. Універсально визнаний принцип міжнародної співпраці набуває широку матеріальну основу, що є особливо важливим в боротьбі з міжнародними злочинами і злочинами міжнародного характеру.

SUMMARY

The section identifies the issues of prevention of violations of discipline, the fight against transnational organized crime, international crime, recidivism, which is complex and therefore needs political, legal and economic analysis. It is theoretically substantiated that the larger and more complex the tasks facing society, the more important for their successful solution are organization, discipline, the ability to make only the right, legally sound decisions, as well as comprehensive control over the implementation of these decisions. Understanding the social value of discipline and order in all spheres of activity contributes to ensuring their comprehensive strengthening and the formation of appropriate value orientations in people. The modern world in its diversity, contradictions and integrity is faced with common problems and issues, the solution of which is possible only through cooperation. The universally recognized principle of international cooperation acquires a broad material basis, which is especially important in the fight against international and international crimes.

АННОТАЦІЯ

У розділі окреслено проблематику профілактики порушень дисципліни, боротьби з транснаціональною організованою злочинністю, міжнародною злочинністю, рецидивною злочинністю, яка має комплексний характер і тому потребує політико-правового та економічного аналізу. Теоретично обґрунтовано, що чим масштабніше, складніше завдання, які ставляться перед суспільством, тим значніше для їх успішного вирішення є організованість, дисципліна, вміння приймати єдино правильні, юридично обґрунтовані рішення, а також всебічний контроль за виконанням цих рішень. Розуміння соціальної цінності дисципліни і порядку в усіх сферах діяльності сприяє забезпеченню їх всебічного зміцнення і формування у людей відповідних ціннісних орієнтацій. Сучасний світ в його розмаїтті, суперечливості і цілісності зустрічається з загальними проблемами і питаннями, вирішення яких

можливе лише на шляху співпраці. Загальновизнаний принцип міжнародного співробітництва набуває широкої матеріальної основи, що є особливо важливим в боротьбі з міжнародними злочинами та злочинами міжнародного характеру.

5.1. Преступность и криминология в Италии, США и странах Западной Европы: мировые тенденции и закономерности

Современная ситуация развития нашего государства характеризуется изменениями в политической, экономической и других отраслях, нестабильностью законодательства. С расширением сферы деятельности правоохранительной системы, осложнением криминогенной ситуации, углублением разделения труда по функциональным и должностным признакам, ростом актуальности защиты прав и свобод человека в демократическом, правовом государстве, строящемся в Украине, актуализируется значение пенитенциарного законодательства и его реформирования, а также управления воспитательно-исправительным процессом.

Конституция Украины гарантирует безопасность жизни и здоровья граждан¹⁷⁹. Эта гарантия основана на общечеловеческой и христианской морали, признающей человеческую жизнь высшей ценностью. Смерть человека всегда является непоправимой утратой для общества, трагедией для родных и близких. Убийство человека аморально, оно осуждается обществом, и поэтому любые противодействия государства такому злу положительно воспринимаются ее гражданами.

С правовой точки зрения, законодательство Украины, опираясь на психологическое восприятие проблемы защиты жизни и здоровья людей, достаточно согласовано внутри, а также со всей системой правоохранительных органов Украины.

Различным аспектам борьбы с убийствами уделялось достаточно внимания¹⁸⁰, однако политические, социально-экономические и морально-психологические изменения, произошедшие в последнее время в стране, обнаружили принципиально новые проблемы. Проявилась основная динамика роста убийств и посягательств на жизнь и здоровье людей, в основе которых лежат корыстные мотивы. В последнее время появились и увеличиваются фактически новые разновидности преступлений, так называемые «убийства на заказ», «убийства с целью завладения жильем или другой недвижимостью», «убийства членов преступных группировок из-за перераспределения сфер

¹⁷⁹ Конституція України. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1996. № 30. Ст. 141.

¹⁸⁰ Алексеев В.А., Борисов И.Н., Емельянов А.С. Организованная преступность: криминализация функций участников преступных формирований. *Советское государство и право*. 1991. № 10. С. 65–71.

влияния», «убийства с целью устранения конкурента по бизнесу» и тому подобное. Вся эта так называемая новая терминология не только свидетельствует о корыстном характере, но и указывает на их принадлежность к структуре организованной преступности.

С вопросами проблематики профилактики нарушений дисциплины, борьбы с организованной, рецидивной и преступностью вообще связаны различные отрасли науки, но каждая из них (уголовное право, криминалистика, уголовный процесс, уголовно-исполнительное право, криминология, медицина, психология, менеджмент) разрабатывает свой, определенный аспект, отдельную сторону проблемы борьбы с преступностью. Однако существуют такие вопросы, которые являются общими для всех органов, ведущих борьбу с преступностью, в том числе и упомянутых выше, а также других наук.

Проблемы дисциплины, порядка и организованности в развитом обществе имеют комплексный характер и поэтому нуждаются в политико-правовом, экономическом, психолого-философском и медицинском анализе¹⁸¹. Сегодня, как никогда, с вопросами укрепления дисциплины непосредственно связаны темпы социально-экономического развития нашего общества, создания материально-технической базы, роста материального благосостояния и повышения культуры людей.

Практика реформ убедительно доказывает, что, чем масштабнее, сложнее задачи, которые ставятся перед обществом, тем значительней для их успешного решения являются организованность, дисциплина, умение принимать единственно правильные, юридически обоснованные решения, а также всесторонний контроль за исполнением этих решений. В последнее время страна несет колоссальные убытки в связи с: просчетами в экономике, бесхозяйственностью, недисциплинированностью, халатностью, правовым нигилизмом, неумением руководить, незнанием теории менеджмента.

Понимание социальной ценности дисциплины и порядка во всех сферах деятельности способствует обеспечению их всестороннего укрепления и формирования у людей соответствующих ценностных ориентаций¹⁸². Систематическое и умелое распространение знаний о дисциплине, праве, менеджменте среди широкого круга людей нашего государства, формирование у них соответствующей поведенческой линии и ценностной ориентации – одна из важнейших гарантий повышения дисциплины.

Объективный процесс повышения значимости управления в нашем обществе неотвратимо вызывает повышение управленческой роли

¹⁸¹ Абрамов О.В., Никитинский В.М. Комплексный подход к укреплению трудовой дисциплины. Свердловск, 1983. С. 54, 83–91.

¹⁸² Абрамов О.В., Никитинский В.М. Комплексный подход к укреплению трудовой дисциплины. Свердловск, 1983. С. 54, 83–91.

государственных структур и права – главных инструментов выражения и внедрения в жизнь политики страны, интересов и воли народа.

Юридическая наука, имеющая в своем арсенале специфические познавательные приемы и средства, обладает значительными возможностями в исследовании управленческой роли государства и права¹⁸³. Взаимодействуя с другими социальными науками, опираясь на их выводы, она призвана заниматься анализом государственно-правовых форм и средств управления обществом и его звеньями, изучать своеобразие и пути периодического влияния на общественные отношения, предоставлять необходимые практические рекомендации относительно последующего совершенствования законодательства в его реализации и эффективности управления.

Очевидно, что при всей важности других видов преступлений, которые проявляются в большинстве стран мира и имеют транснациональный характер, мы остановимся на таких как: транснациональная организованная преступность, рецидивная преступность, антисоциальные явления – пьянство, алкоголизм, наркомания, проституция и распространение вируса СПИД. Очень важны и объекты, связанные с международным терроризмом, а также с преступностью несовершеннолетних.

Как существенные отличия видов преступлений, так и их подобие (различная ориентация преступной деятельности – корыстная в одном случае, и политическая в другом), внешне оказываются одинаковыми, хотя, чаще всего, по отдельным точкам зрения перекрещиваются¹⁸⁴. Масштаб привлечения к своей орбите представителей коррумпированного чиновнического аппарата, стабильность структуры являются существенным препятствием при борьбе с ними на национальном уровне. Именно поэтому международная кооперация по борьбе с этими преступлениями, безусловно, стала необходимой.

Развитие межгосударственных отношения связано со стремлением поставить барьеры на пути сил, начинающих войны, международные конфликты, которые влекут за собой человеческие жертвы, уничтожение материальной культуры, распространение круга деяний, которые признавались международным сообществом преступными¹⁸⁵.

В то же время, оценка тех или иных действий как преступных в международном праве имела в качестве источников положения внутригосударственного уголовного права. Благодаря этому можно говорить о том, что понятие международного преступления, как и понятие

¹⁸³ Афанасьев В.Г. Научное управление обществом: опыт системного исследования. М.: Политиздат, 1973. С. 43–52.

¹⁸⁴ Бабаев М.М. О политическом подходе к предупреждению преступлений. Криминология и уголовная политика. М., 1985. С. 138–139.

¹⁸⁵ Бородин С.В. Борьба с преступностью: теоретическая модель комплексной программы. М.: Наука, 1990. 272 с.

международной преступности, появилось позже соответствующих понятий во внутреннем праве. Понятие международного преступления возникло как реакция на деяния, ставшие возможными в связи с агрессивными, захватническими войнами, которые сопровождались уничтожением материальной культуры народов, издевательством, истязанием и физическим уничтожением мирного населения.

Сегодня мы являемся свидетелями процесса перехода многих видов общеуголовных преступлений через границы государств. Теоретическое положение, согласно которому преступность границ не признает, утверждается жизнью. Особенно это касается организованной преступности, которая носит мафиозный характер.

Виды преступлений, которые оказываются опасными для международного содружества, многообразны. Вторжение, как говорят на Западе, «русской мафии» поставило в тупик полицию большинства стран, которые не привыкли ни к таким формам мошенничества, ни к жестокости и непредвиденности действий преступников – выходцев из бывшего Союза¹⁸⁶. В то же время, на территорию страны, которая распалась, отправилась масса преступников со всего мира.

Кроме того, Европа без границ – это также реальность. И то, что преступники, которые совершили преступление во Франции, скрываются на территории Италии, или те, кто совершил преступление в Голландии, «убегают» в Данию или в другие страны Скандинавии – тоже реальность. Как реальность и то, что убийц из прежнего СССР приглашают «на гастроли» в США, откуда они, совершив то, что им нужно, возвращаются на родину¹⁸⁷.

Еще важнее, учитывая суверенность государств, их особенности, желания или нежелания подчиняться принятым решением, пойти путем изучения круга деяний, которые в одинаковой степени нарушают безопасность и интересы любой страны. Это бы в значительной мере помогло поставить барьер для стремительного проникновения преступников из одних стран на территорию других. Полный успех на этом пути вряд ли возможен, но контроль над общеуголовной преступностью во всем мировом сообществе должен быть усилен.

Более действенным может быть и сотрудничество с ООН, которая регулярно собирает представителей правоохранительных органов для обсуждения проблем борьбы именно с уголовной преступностью.

Очень опасным преступлением международного характера является распространение наркомании и незаконная торговля наркотиками. Это

¹⁸⁶ Гаухман Л.Д. Правовые основы предупреждения преступности. М., 1990.

¹⁸⁷ Геворгян В.М. Организованная преступность, бизнес, общество. *США: экономика, политика, идеология*. М., 1984. № 9. С. 39–49.

преступление состоит из двух элементов¹⁸⁸. Многие правоведы считают, что эта категория предусматривает существование двух статей, так как торговля наркотиками принадлежит к понятию «распространения наркомании», но последняя не всегда связана с торговлей, потому что распространять наркотики можно и другими путями¹⁸⁹. Однако, в условиях усиления борьбы с этим злом в международном масштабе, сочетания двух составов в одно преступление с простым составом можно признать допустимым.

Распространение наркомании и незаконная торговля наркотиками наносят, если не прямые, то побочные, убытки отношениям между государствами. В современных условиях роль сотрудничества государств приобретает особое значение.

Современный мир в его разнообразии, противоречивости и целостности встречается с общими проблемами и вопросами, решение которых возможно только на пути сотрудничества. Общепризнанный принцип международного сотрудничества приобретает широкую материальную основу, что является особенно важным в борьбе с международными преступлениями и преступлениями международного характера¹⁹⁰.

Стратегия борьбы с преступностью на международном уровне разрабатывается в пределах международного сотрудничеств исторически и теоретически разработка стратегических планов, методологии данной стратегии происходит под эгидой ООН, ее основных центров и институточества юристов, в первую очередь, как стратегия международной деятельности, а уже затем – как национальная стратегия. Именно поэтому, исторически и теоретически разработка стратегических планов, методологии данной стратегии происходит под эгидой ООН, ее основных центров и институтов.

Стратегический план ООН можно рассматривать как глобальный план борьбы с рецидивной, организованной преступностью, а также как противостояние преступности в целом. Хронологически о разработке стратегии борьбы с преступностью под эгидой ООН можно говорить с момента проведения в 1955 году первого Конгресса ООН по предотвращению преступности и обращения с правонарушителями¹⁹¹. Этот план разрабатывается и реализуется уже на протяжении тридцати пяти лет. Последний конгресс по этому циклу проходил в Гаване в 1990 году.

¹⁸⁸ Наркотизм и преступность. К..1994. С. 4.

¹⁸⁹ Накас Д.Д., Фрик Х.С., Глитон Т. и др. Борьба с наркоманией в наши дни. *ООН: Буллетин он наркотикс*. 1996. Т. 38. № 1-2. С. 4–14.

¹⁹⁰ Филонов В.П. Актуальные проблемы современной криминологии. Донецк, 1997. С. 105–106.

¹⁹¹ Конгрессы ООН по предупреждению преступности и уголовному правосудию: сб. материалов. НИИ изучения проблем преступности им. акад. В.В. Сташиса /под ред. В.В. Голина, М.Г. Колодяжного. Харьков: Право, 2013. 188 с

В истории международного сотрудничества юристов под эгидой ООН по разработке теоретических проблем уголовной юстиции можно увидеть тенденцию повышения внимания к этим вопросам именно в пределах конгрессов ООН по предотвращению преступности и обращения с правонарушителями.

На первых конгрессах этой серии речь шла, главным образом, о феномене преступности и ее причинах. «Конгрессы» стали ответом на быстро растущую преступность, перед которой были бессильны традиционные юридические способы¹⁹².

Первый Конгресс ООН по предотвращению преступности, прошедший в Швейцарии в 1955 году, занимался вопросом преступности, как явлением современного мира и ее причинами. Второй конгресс (Англия, 1960 год) был полностью посвящен новым формам преступности несовершеннолетних. Темой третьего конгресса (Швеция, 1965 год) были социальные условия жизни общества и преступности. На четвертом конгрессе ООН (Япония, 1970 год) была проанализирована тема взаимосвязи научно-технического прогресса и преступности¹⁹³.

Однако, во всех докладах, касавшихся уголовной юстиции, анализ сводился лишь к некоторым частным оценкам эффективности правоохранительных средств борьбы с преступностью. Кардинальный поворот в рассмотрении темы «Уголовная юстиция» произошел на шестом и седьмом конгрессах (Венесуэла, 1980 год, и Италия, 1985 год соответственно).

В мире, и это было отмечено на седьмом конгрессе, появилась неизвестная ранее «интернационализованная, транснациональная преступность». Ввиду этих качеств, транснациональная преступность не всегда могла быть остановлена национальными судебными юрисдикциями¹⁹⁴.

5.2. Международная транснациональная организованная преступность как угроза национальной безопасности

Интернационализация преступности в современном мире привела к необходимости усиления в международном содружестве организационных и теоретических заданий для противостояния новым видам международной

¹⁹² Конгрессы ООН по предупреждению преступности и уголовному правосудию: сб. материалов. НИИ изучения проблем преступности им. акад. В.В. Сташиса /под ред. В. В. Голина, М.Г. Колодяжного. Харьков: Право, 2013. 188 с

¹⁹³ Конгрессы ООН по предупреждению преступности и уголовному правосудию: сб. материалов. НИИ изучения проблем преступности им. акад. В.В. Сташиса /под ред. В.В. Голина, М.Г. Колодяжного. Харьков: Право, 2013. 188 с

¹⁹⁴ Доклад Генерального секретаря ООН XI Конгрессу ООН о положении в мире в области предупреждения преступности и уголовного правосудия. URK: digitallibrary.un.org > files > A_CONF.187_15-RU.pdf.

преступности. В связи с этим, на седьмом конгрессе в Италии был принят известный Миланский план действий, которым предусматривалось комплексное, долговременное исследование всех основных вопросов борьбы с преступностью как на международном уровне, так и в отдельных регионах и странах.

Следует отметить, что в Италии очень распространенным в это время был один из видов преступности – сицилийский бандитизм, который имел свои особенности, отличающие его от внешне схожих явлений на европейском континенте. На Сицилии никогда не было «благотворительных разбойников», сицилийский бандит преследовал исключительно цель собственного обогащения, он лишен какого бы то ни было романтического ореола¹⁹⁵. Характерные черты бандитизма, распространенного в островной части Италии – полное противопоставление бандита государственной власти, которую он считает чуждой и враждебной.

В целом, как отмечает Симоне Чиччела, член кассационного суда Италии, черты бандитизма на острове Сардинии можно представить следующим образом:

1. Высокое чувство собственного достоинства, стремление защитить свою честь и заставить уважать себя.
2. Вендетта (кровная месть), как основное оружие, которое используется для восстановления нарушенных прав.
3. Быстрая реакция на любую попытку провокации, от кого бы она не поступала.
4. Насилие и резкость проявлений, которые обусловлены столетней строгостью условий жизни (достаточно вспомнить хотя бы об одиночестве человека, который занимается выпасным скотоводством в горах).
5. Солидарность с пастушьим окружением в горах.
6. Необходимость добывать средства существования (оценивается как законная и обязательная).
7. Полное недоверие государству, которое все еще считается чужим¹⁹⁶.

На протяжении 1966 года на острове Сардиния наблюдался значительный рост бандитизма. И в наше время в горах Сардинии скрываются люди, не признающие официальное государственное правосудие. Это каждый раз доказывает то, что основной причиной указанного вида преступности являются условия, сохранившиеся до наших дней и которые на протяжении столетий порождали и лелеяли бандитизм в Сардинии.

¹⁹⁵ Организованная преступность в Италии. URL: https://ru.qwe.wiki/wiki/Mafia_Capitale.

¹⁹⁶ Андрусів В.Г. Відповідальність за злочини проти держави. К., 1997. 320 с.

Несомненно, неэффективность итальянской юстиции способствует тому, что бандитизм оказывается на службе у мафии, которая действует в пределах подпольной юрисдикции, основанной по принципу «собственной юстиции».

Некоторые исследователи продолжают утверждать, что мафия осталась той же, что она адаптировалась к новому времени, к новым экономическим условиям, что стала «стилем жизни» отдельной категории населения, «средством», а не преступной организацией, что она не поддается определению, единственная ее ячейка – сам мафиози, для которого мафия, как «дух для тела». Однако появление «новой мафии» – рецидивной организованной преступности – приобретает международный характер, тесно связанный с американским гангстеризмом, – и это реальность, которая не подвергается сомнению¹⁹⁷.

В качестве подтверждения можно рассмотреть решение суда присяжных города Летте от 23 июля 1968 года, в котором говорится, что мафия имеет свой специальный устав и представляет собой структуру с четко организованной преступной направленностью, состоящую из рецидивистов, основанную на строгой военной дисциплине. В распоряжении каждой группы находится определенное количество рядовых членов, подчиняющихся приказам вымышленного (или подставного) начальника; представляющие собой не что иное, как «длинную руку» настоящего главаря¹⁹⁸.

Итальянское слово подчиненный имеет несколько значений, среди которых: «рядовой», «сторонник», «последователь», и пренебрежительное «свита», что одновременно указывает и на военный или близкий к нему характер организации, и на строгую иерархию, при которой рядовые члены – исполнители воли высших членов мафии. Решения по более важным вопросам, в том числе и об устранении подставного начальника, принимаются с учетом мнения руководителей групп. Основное правило организации – безусловное выполнение распоряжений высшего начальника, подчинение рядовых членов руководителям групп и руководителей групп подставному начальнику, который, в свою очередь, подчиняется настоящему главарю.

В специальной литературе представлено много определений такой организации, к которой принадлежат рецидивисты и лица, которые возглавляют организованную преступность, что может влиять на государственную дисциплину страны.

В связи с вышеупомянутым, можно представить следующую дефиницию мафии – это преступная организация, которая преследует цель личного обогащения своих членов, используя методы насилия, играющая роль

¹⁹⁷ Малинин В.Б. Объективная сторона преступления: монография. СПб.: Изд-во С.-Петербур. юрид. ин-та, 2004.

¹⁹⁸ Игошев К.Я. Типология личности преступника и мотивация преступного поведения. Горький, 1974.

посредника в отношениях между предпринимателем и рабочим, производством и потребителями, гражданином и государством¹⁹⁹. Приведенное определение полностью характеризует организованную преступность, новую мафию, распространившую свое влияние на различные как законные, так и нелегальные сферы деятельности – от спекуляции наркотиками до использования ядерной энергии.

Все это уже не очередная басня об организованной преступности – неуловимой и таинственной мафии, а реально существующая, с участием рецидивистов, преступная организация, установившая крепкие связи с американским гангстеризмом, которая, начиная с 50-х годов, приобрела международный характер. Образование организованной преступности, новой мафии, которая заменила мафию «феодалную», привело к кризису всех традиционных правил и обычаев²⁰⁰.

В заключительном докладе парламентской комиссии Италии по вопросам, связанным с организованной преступностью и деятельностью мафии в целом, говорится: «В настоящий момент, в отличие от прошлого, организованная преступность обладает всеми средствами, которыми пользуется «высший класс», она ведет переговоры с иностранцами за рубежом, заключает многомиллионные соглашения, не подвергая себя никакому риску, образует оперативные базы в самых крупных городах Италии»²⁰¹.

В том же докладе приводятся слова Роберта Кеннеди о том, что обществу приходится рассчитывать не только за преступную деятельность, связанную с азартными играми, проституцией или спекуляцией, но и за вмешательство мафии в легальные сферы жизни²⁰². Комиссия предложила, как средство борьбы с указанным явлением, тактику «выжженной земли», отнеся сюда реформу системы кредитования, перестройку системы распределения товаров, новые нормативные акты, касающиеся преступлений, связанных со спекуляцией валюты, контроль за источниками прибылей, реформу налоговой системы, установление тесного международного сотрудничества в плане борьбы с организованной преступностью, с мафией, и предотвращению их преступлений.

¹⁹⁹ Утевский Б.С. Преступления и преступники Западной Европы. К.: Перлит продакшн ЛТД, 1992. 173 с.

²⁰⁰ Утевский Б.С. Преступления и преступники Западной Европы. К.: Перлит продакшн ЛТД, 1992. 173 с.

²⁰¹ Доклад Генерального секретаря ООН XI Конгрессу ООН о положении в мире в области предупреждения преступности и уголовного правосудия. URK: [digitallibrary.un.org > files > A_CONF.187_15-RU.pdf](http://digitallibrary.un.org/files/A_CONF.187_15-RU.pdf).

²⁰² Доклад Генерального секретаря ООН XI Конгрессу ООН о положении в мире в области предупреждения преступности и уголовного правосудия. URK: [digitallibrary.un.org > files > A_CONF.187_15-RU.pdf](http://digitallibrary.un.org/files/A_CONF.187_15-RU.pdf).

Под давлением общественного мнения был принят ряд законодательных актов, направленных на борьбу с организованной преступностью, мафией: закон от 22 декабря 1956 года № 1452, согласно которому лицо, желающее приобрести оружие, должно получить на это согласие квестуры; закон от 2 октября 1967 года № 954, предусматривающий более строгое наказание за изготовление, торговлю, хранение и незаконное ношение боевого оружия.

Следом за этим был принят еще ряд законов в том же направлении. Однако, считается, что законодатель в отмеченный период, предоставляя определенное внимание этому вопросу, полностью не осознавал необходимости проведения коренной реформы и упорядочения законодательства, большое количество положений которого дублировали друг друга в различных нормативных актах.

Следует отметить также неполноту ряда законодательных норм касательно хранения оружия, которое принадлежит преступным организациям. Например, согласно статье 416 Уголовного Кодекса Италии (который действует и сегодня), тюремным заключением от пяти до пятнадцати лет караются лица, принадлежащие к преступным организациям, если они «грабят, используя оружие, в сельской местности и на путях»²⁰³.

Согласно статьям 7, 8, 9 Закона от 31 мая 1965 года № 577, запрещается выдавать разрешение на ношение и хранение оружия, а также на изготовление, хранение, продажу и перевозку взрывчатых веществ лицам, которые подозреваются в причастности к мафии²⁰⁴. Относительно указанных лиц наказание за некоторые виды преступления, связанные с ношением оружия, утраивается.

Относительно таких видов преступлений, как воздушное пиратство, торговля наркотиками и другие, итальянское законодательство предусматривает в процессуальном плане такие мероприятия: личный и домашний обыск (ст. 41 Единого документа об общественной безопасности, статья 4 Закона от 22 мая 1975 года № 152)²⁰⁵.

Итальянский криминолог Е. Лимути в своей работе, посвященной сицилийской мафии, подчеркивает, что законы против мафии начали очень несмело и осторожно применяться только после пяти лет с момента вступления их в силу, и новая мафия, применяя более тонкие методы, «остаётся целой и невредимой». «Закон от 31 мая 1965 года № 575, – пишет Е. Лимути –

²⁰³ Уголовный кодекс Италии (утвержден Королевским указом от 19.10.1930 № 1398) URL: <http://www.wipo.int/wipolex/ru/details.jsp?id=2507>.

²⁰⁴ Уголовный кодекс Италии (утвержден Королевским указом от 19.10.1930 № 1398) URL: <http://www.wipo.int/wipolex/ru/details.jsp?id=2507>.

²⁰⁵ Уголовное право зарубежных государств: учебное пособие /под ред. И.Д. Козочкина. М.: Омега-Л, Институт международного права и экономики им. А.С. Грибоедова, 2003. 518 с.

практически остался мертвой буквой, и даже после существенного возобновления, он не может быть эффективно задействован»²⁰⁶.

Обычных средств охраны общественного порядка оказалось недостаточно для борьбы с мафией. Поэтому, еще в 1962 году, объясняя участие правительства в создании следственной комиссии по вопросам мафии, министр внутренних дел подчеркнул необходимость использования любых мероприятий для развития экономики острова и улучшения положения его населения. Мафия, заявил он, не сможет осуществлять свою последующую деятельность только при условиях, если государство и ее органы, регулируя экономическую жизнь, будут мешать ей играть роль паразитарной структуры, которая контролирует целые секторы сицилийской, да и не только сицилийской экономики²⁰⁷. Речь идет об активном вмешательстве государства в те звенья экономики, которые позволяют сосредоточить значительные прибыли в руках немногих людей. В качестве мероприятий, которые должны обеспечить эффективную борьбу с мафией, приводятся такие, как отмена секретности сбережений или другого такого института, позволяющего держать в тайне значительные суммы и переводить их за границу.

Но утверждать о необходимости установления размеров прибылей той или другой мафиозной организации, средств получения этих прибылей, мест размещения капитала, посредников и каналов использования – означает откладывать борьбу с мафией до выяснения этих вопросов, которые в современных условиях не оказывается реальным.

В действительности, в наше время в Италии отсутствуют возможности и средства (включая недостатки законодательства) для углубленного проникновения к экономическим каналам мафии, для разоблачения путей поступления значительных прибылей и связей между главарями мощных «семей» и менеджеров, владеющих значительными капиталами.

Массовый отъезд итальянских эмигрантов в Соединенные Штаты в начале XX века привёл к образованию там достаточно многочисленного итальянского сообщества. Интересы этого населения столкнулись с интересами более ранней эмиграционной группы, – ирландцев, которые, кроме общности религии, занимались аналогичной деятельностью, что привело к жестокой конкуренции между ними²⁰⁸. Причем ирландцы были в лучшем положении, чем итальянцы, потому как они поселились раньше, чем итальянские эмигранты, которые наряду с другими национальными традициями привезли

²⁰⁶ Уголовное право зарубежных государств: учебное пособие /под ред. И.Д. Козочкина. М.: Омега-Л, Институт международного права и экономики им. А.С. Грибоедова, 2003. 518 с.

²⁰⁷ Уголовное право зарубежных государств: учебное пособие /под ред. И.Д. Козочкина. М.: Омега-Л, Институт международного права и экономики им. А.С. Грибоедова, 2003. 518 с.

²⁰⁸ Игнатова М.А. Уголовное право Италии : основные институты: автореф. дисс. канд. юрид. наук: 12.00.08. М., 2002. 24 с.

на новую родину и традиции «классической» сицилийской мафии, прибегли к ее помощи и защите в конкурентной борьбе.

По мере освоения новой страны изменялось итальянское общество, оно адаптировалась к местным условиям, овладело новым образом жизни. Вместе с обществом изменялась и мафия, которая нашла на американской почве прекрасную среду для роста и развития. Войдя в контакт с американскими гангстерскими группами, мафия приобрела такое влияние, что стала пользоваться грустной славой «крестного отца» американской организованной преступности²⁰⁹.

Постепенно мафия отказалась от защиты и охраны итальянских поселенцев и, преследуя сугубо корыстную цель, все чаще выступает как организация, занимающаяся преимущественно вымогательством и террором среди своих вчерашних «подчиненных».

Таким образом, вместо охраны появляются поборы за несуществующую охрану, а если «те, кого охраняют», отказываются платить за несуществующую услугу, то их мгновенно наказывают путем уничтожения имущества, угроз жизням «тех, кого охраняют» и членам их семей.

С самого начала своей деятельности в Америке организованная преступность приобрела структурную четкость и строгую дисциплину сицилийской мафии, а также неуклонности от жесткой мести каждому, кто нарушает ее правила. Основным законом организации стал сицилийский закон молчания – круговая порука, нарушение которой карается особо жестоко.

Росту и развитию преступных организаций в Америке особо способствовал известный «сухой закон». Захватив монополию на ввоз и распространение (нелегальное) спиртных напитков в стране, преступные группы значительно увеличили и распространили свое влияние на другие сферы нелегального бизнеса: проституцию, порнографию, азартные игры, ростовщичество под большие проценты, а позже также ввоз и сбыт наркотиков.

Для американской организованной преступности характерна основанная специализация по видам преступной деятельности. 24 синдиката – традиционные «семьи» – и до настоящего времени составляют ее основной скелет. Мафия и «коза nostra» сохраняют свое могущество в сферах контроля над азартными играми, прибылями от проституции и распространения наркотиков; ведут очень активную работу по инфильтрации капиталов в легальный бизнес²¹⁰. Уступая некоторым традиционным видам своей деятельности новым преступным группам, их старые синдикаты часто

²⁰⁹ Игнатова М.А. Уголовное право Италии : основные институты: автореф. дисс. канд. юрид. наук: 12.00.08. М., 2002. 24 с.

²¹⁰ Джеймс Б. Джейкобс. Эволюция американского уголовного права. URL: <https://www.twirpx.com/file/151618>.

осуществляют заступничество и поддержку, помогают деньгами, обеспечивают «защиту».

Современные преступные организации вмещают практически все этнические группы населения, проживающего в США. Итальянские в прошлом, старые «семьи» теперь имеют даже не итальянцев в составе своих руководителей. Среди молодых организаций можно выделить латиноамериканскую ассоциацию, занимающуюся распространением наркотиков. Эта ассоциация значительно выросла и окрепла благодаря резкому росту ввоза марихуаны и кокаина из Колумбии, что вызывало провал так называемого «французского моста». Негритянские группы удерживают в своих руках значительную часть прибылей от проституции, еврейские – специализируются на производстве и сбыте порнографии, в особенности порнографических фильмов²¹¹. Но эти группы неоднородны по национальному составу, поскольку вербовка новых членов в основном происходит из числа «товарищей» по камере, из уличных «генгив», в состав которых входит и значительное количество женщин, что было совершенно нехарактерно для старых «семей», в которых все члены были мужчинами, связанными кровными родственными отношениями.

Организованная преступность глубоко вошла во все сферы американской жизни, стала ее неотъемлемой частью. Рожденная в северо-восточной части страны, она постепенно проникла по всем ее уголкам, изменяясь в зависимости от местных условий. В этом контексте, американцы традиционно выделяют четыре региона: северо-западный, юго-восточный, среднезападный, западный и штат Невада.

Северо-восточный регион характеризуется наличием организованной преступности как в городских, так и в сельских районах. Здесь сосредоточены наиболее мощные традиционные «семьи» мафиози, которые поддерживают широкие международные связи и получают прибыли из капиталовложений в различные предприятия: бары, ночные клубы, курорты, бюро путешествий, салоны массажа, мотели, земельные участки, магазины, которые торгуют порнографической литературой, кроме того, они осуществляют контроль за азартными играми, распространением наркотиков, контрабандой табака, организуют кражи и подделки кредитных карточек, а также сбыт награбленной и фальшивой валюты (последнее вместе с «беловоротничковыми» преступниками)²¹².

Связи с уличной преступностью осуществляются путем розничной торговли наркотиками, сбыта награбленного, краж кредитных карточек,

²¹¹ Джеймс Б. Джейкобс. Эволюция американского уголовного права. URL: <https://www.twirpx.com/file/151618>.

²¹² Есаков Г.А. Mens rea в уголовном праве США: историко-правовое исследование. СПб.: Юридический Центр Пресс, 2003. 553 с.

авиабилетов, ценных бумаг, денег. Полиция имеет данные о наличии профсоюзного рэкета. В этом регионе ни одно предприятие, которое приносит прибыль, не застраховано от вмешательства капитала преступных синдикатов. Для достижения своей цели преступники широко практикуют убийства, поджоги, запугивания. Согласно данным полиции, по меньшей мере один пожар на предприятии или в торговом учреждении на протяжении тридцати дней – дело рук организованной преступности.

Масштабы коррупции государственных чиновников в этом регионе очень велики. Преступные синдикаты обеспечивают благоприятную политическую атмосферу для своей деятельности не только путем подкупа чиновников государственного аппарата, но и путем ввода «своих» людей в избирательные органы.

В Юго-восточном регионе, кроме старых «семей», действуют и так называемые мигрирующие преступники – члены организации, которая «работает» в 17 штатах. В полиции находится около 700 досье на лица, занимающиеся сбытом награбленного, распространением наркотиков, принимающих участие в «беловоротничковых» операциях. Кроме того, в каждом штате региона действуют также от 10 до 12 генгов²¹³.

В целом, деятельность преступных синдикатов в этом регионе можно охарактеризовать как процветающий, быстро растущий бизнес. Они совершают (при участии высококвалифицированных «беловоротничковых» преступников) нелегальное финансирование и инфильтрацию капитала в легальный бизнес, где объектом внимания становятся, в первую очередь, рестораны, ночные клубы, бары, гостиницы, перегоны (азартные игры), компании по перевозке грузов и авиакомпании (для контрабанды наркотиков, оружия, порнографии, папирос, спиртных напитков), салоны массажа (проституция), театры, кинокомпании (порнография). Одни только азартные игры приносят синдикатам 4,5 миллиона долларов прибыли в год. Примерно половина кокаина и марихуаны, которые конфискованы в 1995 году, поступили из Юго-восточного региона. Нужно учитывать, что ввоз в США из Колумбии трех тон марихуаны стоит 20 тысяч долларов, а через десять дней цена этого товара вырастает до 1,4 миллионов долларов²¹⁴.

Преступные организации Среднезападного региона занимаются сбытом награбленного, подделкой документов, ростовщичеством, кражей автомобилей, профсоюзным рэкетом, пари на спортивных соревнованиях. В большинстве штатов данного региона действует легальная лотерея, что, однако, не мешает

²¹³ Есаков Г.А. Mens rea в уголовном праве США: историко-правовое исследование. СПб.: Юридический Центр Пресс, 2003. 553 с.

²¹⁴ Козочкин И.Д. Уголовное право США: успехи и проблемы реформирования. СПб.: Юридический Центр Пресс, 2007. 478 с.

процветанию нелегальных игр. Полиция считает, что только спортивные пари дают преступникам прибыль от 500 до 700 миллионов долларов в год.

Формы и методы «работы»: убийства, пожары, запугивания свидетелей, подкуп судей. Однако, по мере накопления опыта и укрепления контактов с официальными лицами, члены преступных организаций пытаются не совершать насильственных действий, применяют другие средства влияния, например, вымогание, шантаж, угрозу насилия.

Население данного региона проявляет значительный интерес к преследованию коррупции «беловоротничковых» преступлений.

В то же время, причиной недостаточного внимания к действию организованных преступников необходимо считать отсутствие информации о масштабах их деятельности и размерах полученных прибылей. Такое замалчивание положения вещей свидетельствует о высокой коррумпированности чиновников аппарата в этом регионе.

В Западном регионе преступные синдикаты действуют в основном в больших городах, при чем руководители преступного мира сотрудничают между собой, в отличие от постоянной вражды, которая наблюдается в восточных регионах. По этой причине, а также в связи с активизацией борьбы с рецидивной и организованной преступностью вообще на востоке, явным дефицитом полицейских кадров на западе, продолжается миграция организованных преступников с востока. Формы и методы «работы», которые применяют преступники, традиционны: убийства, пожары, вымогательства, подкупы, запугивания. Местной особенностью считается организация ограбления фирм непосредственно перед заявлением об их банкротстве²¹⁵. Осуществляются нападения на центральные конторы и похищаются все подготовленные документы.

Штат Невада обычно выделяется в отдельную группу, поскольку это единственный штат в Соединенных Штатах Америки, где разрешены азартные игры. В 1931 году губернатор штата подписал законопроект с таким разрешением. В 1946 году первая большая гостиница-казино, которая полностью контролировалась преступным синдикатом (с этим связано широкомасштабное наступление преступного капитала на легальный бизнес), была открыта на окраине Лас-Вегаса²¹⁶. Еще в 1955 году были предприняты попытки законодательным путем отстранить преступный мир от участия в игорных операциях и урегулировать порядок выдачи лицензий. В ответ на эти действия преступники провели серию политических подкупов с целью

²¹⁵ Есаков Г.А. Mens gea в уголовном праве США: историко-правовое исследование. СПб.: ЮридическийЦентр Пресс, 2003. 553 с.

²¹⁶ Козочкин И.Д. Уголовное право США: успехи и проблемы рефлормирования. СПб.: ЮридическийЦентр Пресс, 2007. 478 с.

нейтрализовать закон и захватить плацдарм для влияния на отдельные аспекты социально-политической жизни.

Высокие цены на землю позволяют преступникам предоставлять денежные ссуды легальным бизнесменам для создания какого-либо предприятия. Существует информация, что целый ряд профсоюзов занимается предоставлением ссуд благодаря посредничеству члена преступного синдиката.

Для подкупа государственных чиновников применяются разные предоставления им крупных ссуд, самых дорогих проституток, используется вымогание, шантаж, запугивание. По прогнозу полиции, в ближайшее время ожидается значительный рост капиталовложений преступников в развлекательный бизнес, возможна и попытка подчинения своему влиянию банков для финансирования своих операций²¹⁷.

Власть Невады уже не боится роста количества традиционных преступлений, ее намного больше волнует коррупция государственных чиновников и угроза установления в масштабе всего штата полного контроля над бизнесом развлечений со стороны представителей преступного мира.

В 1957 году комиссия Сената по злоупотреблениям в сфере трудовых отношений и администрировании под председательством Маккелана выявила значительное проникновение организованной преступности в профсоюзы. В том же году полицейский сержант города Нью-Йорка случайно получил информацию о «знаменитой» Аппалаческу встрече лидеров преступного мира. В 1963 году телевидение США на протяжении целой недели транслировало выступление бывшего члена «Коза ностры» Д.Валачи. Джозеф Валачи на протяжении многих лет был членом «Коза ностры» и, находясь в тюрьме, ошибочно решил, что его коллега по камере подослан организацией с целью его убийства. Желая предотвратить это, Д. Валачи сам убил этого человека. Только затем он признал, что его предположение было ошибочным. Так или иначе, Валачи грозила сметная казнь, и он выступил с разоблачениями, пытаясь сохранить себе жизнь. Валачи предстал перед сенатской следственной комиссией, засвидетельствовал существование общенациональной организации, которая состояла из большого количества рецидивистов, занимавшихся разнообразной преступной деятельностью. Официальные американские круги заявили, что они впервые о таком слышат. Валачи рассказал также о кровопролитной войне, так называемой войне Кастельмарезе, об основных формах деятельности и структуре преступной организации национального масштаба «Коза ностра»²¹⁸.

²¹⁷ Козочкин И.Д. Уголовное право США: успехи и проблемы реформирования. СПб.: Юридический Центр Пресс, 2007. 478 с.

²¹⁸ Джеймс Б. Джейкобс. Эволюция американского уголовного права. URL: <https://www.twirpx.com/file/151618>.

В 1967 году Президентская комиссия по применению закона и отправлению правосудия разработала 23 рекомендации касательно сбора доказательств при расследовании организованных преступлений. Восемь из них были введены в Закон о контроле над преступностью и безопасностью на улицах в 1968 году. Кроме того, на протяжении пяти лет с 1971 по 1976 год, в стране были созданы три научно-исследовательских центра по изучению проблем организованной преступности: во Флориде, Калифорнии и Нью-Йорке. Вместе с этим, изучение проблем организованной преступности не обеспечивалось достаточными средствами и проводилось в условиях значительных ограничений. Наиболее интересным можно считать исследование М.Хеплера «Организованная преступность в урбанистическом обществе», где автор рассматривает связь между молодежными организациями и организованной преступностью. Согласно взглядам автора, социально-униженные группы стремятся найти свой путь к экономическому успеху с посредством незаконной деятельности, собирать капитал, а затем вложить его в легальный бизнес²¹⁹.

Среди криминогенных факторов исследователь подчеркивает криминализацию антисоциального поведения, разделяя все правонарушения на две больших группы: нарушение естественного права и социальных запретов. Другие исследователи подчеркивают, что организованная преступность приближена к «беловоротничковым», поскольку они вместе существуют, благодаря организации процессов, в основу которых положена экономическая выгода, их также объединяет общая цель – защита от конкурентов²²⁰.

Поскольку США считается страной с сильной тенденцией к криминализации любого вида нежелательного поведения, где проводятся «попытки» регламентировать нормы морали, то вполне естественно возникает синдром запрета, суть которого заключается в том, что запрещение на отдельные товары и услуги под страхом уголовной ответственности не ликвидирует спроса и предложения на данные товары и услуги, потому что определенная часть населения страны не считает нарушения такого рода позорным и достаточно обоснованным, чтобы определить свое поведение, и не боится преследований. Запрещенные товары и услуги продолжают поступать на рынок, повышается их цена вследствие риска, необходимости принятия мер предостережения, подкупа официальных лиц и содержания всей секретности организации. Так процветает «черный рынок» рецидивной и организованной преступности. Прибыли от подпольных операций с наркотиками

²¹⁹ Майоров А.В. Некоторые аспекты противодействия организованной преступности на современном этапе. Наука. Теория. Практика. 2009. № 2. С. 18.

²²⁰ Майоров А.В. Некоторые аспекты противодействия организованной преступности на современном этапе. Наука. Теория. Практика. 2009. № 2. С. 18.

(высокоорганизованное дело, которое осуществляется глубоко секретно и при условии анонимности для главных участников) ничем не отличаются от прибылей, которые получены от взяточничества и политической коррупции. Последние также подчинены строгой дисциплине, осуществляются глубоко секретно, ограниченным кругом лиц и (при необходимости) при участии рэкетиров. Субъектами таких преступлений могут стать и коррумпированные руководители бизнеса, и интеллигенция, и государственные чиновники. Здесь организованная преступность плотно примыкает к «беловоротничковым», от которой она отличается формами и методами организации деятельности. Оба названных вида преступности возникли под воздействием этики и практики значительного корпорированного, монопольного бизнеса, их объединяет «чисто деловой характер, полезный практицизм деловой активности, который протекает в формах, почти аналогичных формам деловой активности большого легального бизнеса».

5.3. Законодательство об ответственности в сфере организованной преступности

Впервые за 50 лет существования организованная преступность получила законодательное урегулирование. Ранее основным федеральным законом в борьбе с рэкетом являлся закон Хоббса 1946 года, который был принят в ответ на действия профсоюза водителей грузового транспорта. При пересечении границы штата грузовым транспортом члены этого профсоюза устроили засаду, применив силу, отбирали автомобили у водителей, доказывали эти машины до границы штата или к месту назначения, если оно находилось на территории этого штата, а затем требовали «плату за свою работу»²²¹. Такие действия были квалифицированы законом Хоббса, как вымогательство. Возникли вполне очевидные трудности при применении данного закона на практике в борьбе с организованной преступностью.

Среди законов, на основании которых участники преступных синдикатов привлекались к уголовной ответственности, следует упомянуть законы, принятые в 1961 году, которые запрещают торговые операции, связанные с азартными играми, проституцией как между штатами, так и между государствами.

В прошлом полицейские часто обращались к закону, который регулирует налогообложение (например, такие известные фигуры преступного мира, как Аль Капоне и Лаки Лучиано были привлечены к суду именно на основании этого закона). Правда, результаты были весьма незначительными. Большинство преступников быстро оказывались на свободе.

²²¹ Козочкин И.Д. Уголовное право США: успехи и проблемы реформирования. СПб.: Юридический Центр Пресс, 2007. 478 с.

Рецидивисты, организованные преступники чаще всего нарушают предписания Закона об организации игр 1962 года и Закон об охране кредитов покупателей 1968 года. Следует отметить, что Закон о предотвращении злоупотреблений наркотиками и контроль за их употреблением 1970 года как минимальное наказание для профессионального преступника (это, по всей вероятности, применяется относительно членов синдиката, которые торгуют наркотиками) определяет в виде десяти лет тюремного заключения и штраф в 100.000 долларов, за повторное преступление – 20 лет тюрьмы, штраф 200.000 долларов²²².

Закон 1968 года в отношении контроля над преступностью и безопасностью на улицах содержит такое определение организованной преступности: «Противозаконная деятельность членов высокоорганизованной и дисциплинированной ассоциации, которая занимается снабжением запрещенных законом услуг, включая азартные игры, проституцию, ростовщичество, распространение наркотиков и другую противозаконную деятельность подобного рода». Закон регулирует ассигнование средств на совершенствование деятельности правоохранительных органов штатов и дает разъяснение содержанию положения об электронном подслушивании.

Закон о контроле над организованной преступностью 1970 года содержит ряд положений по вопросам сбора доказательств при расследовании организованных преступлений. Согласно этому закону рассмотрение дел в отношении азартных игр было отнесено к федеральной юрисдикции. Администрация содействия правоприменимой деятельности (АСПД), созданная в 1968 году в рамках Министерства юстиции, предоставила штатам средства для создания программ относительно «организации, обучения, и подготовки кадров для специального подразделения правоохранительных органов, занимающихся вопросами борьбы с организованной преступностью, включая организацию комитетов по предотвращению организованной преступности в штатах, разработку системы сбора, обработку и передачу информации об организованной преступности»²²³.

Вопрос об электронном подслушивании вызвал бурную дискуссию. В связи с этим в главу III Закона 1968 года было внесено положение, согласно которому электронное подслушивание передавалось под строгий судебный досмотр, кроме того, была разработана процедура разрешения такого подслушивания²²⁴. Указанные положения закона действуют только в тех

²²² Уголовное право зарубежных государств: учебное пособие /под ред. И.Д. Козочкина. М.: Омега-Л, Институт международного права и экономики им. А.С. Грибоедова, 2003. 518 с.

²²³ Уголовное право зарубежных государств: учебное пособие /под ред. И.Д. Козочкина. М.: Омега-Л, Институт международного права и экономики им. А.С. Грибоедова, 2003. 518 с.

²²⁴ Утевский Б.С. Преступления и преступники Западной Европы. К.: Перлит продакшн ЛТД, 1992. 173 с.

штатах, где приняты соответствующие законодательные акты, следует отметить, что до конца 1975 года такие акты были приняты в 23 штатах и в округе Колумбия.

Другое положение Закона 1968 года позволяет Генеральному атторнею США требовать досудебного изъятия доказательств, если это необходимо для установления вины. Цель Закона о контроле за организованной преступностью 1970 года определяется как «попытка искоренить организованную преступность в США путем усиления законных средств при сборе доказательств и установлении новых уголовно-правовых запрещений с новыми санкциями, равно как и новых средств борьбы с противоправной деятельностью лиц, вовлеченных в организованную преступность»²²⁵.

Закон 1970 года предусматривает:

– образование в местах активной деятельности организованных преступников специального большого жюри, наделенного широкими полномочиями. Такое жюри имеет компетенцию освобождать каждого государственного служащего от должности за неправильное поведение, связанное с деятельностью групп организованной преступности. Жюри обязано составлять доклады о состоянии организованной преступности в районе, на который распространяется его юрисдикция, устанавливать федеральный иммунитет, согласно которому в отдельных ситуациях в случае отказа от дачи показаний может быть применено наказание в виде заключения в тюрьме сроком до 10 месяцев²²⁶. Таким образом, свидетелям, выступающим по делам, связанным с организованной преступностью, предоставляется «ограниченный», а не «абсолютный» иммунитет. Согласно ограниченному иммунитету запрещается использовать против свидетеля полученную от него на суде информацию, однако свидетель не освобождается от ответственности за действия, о которых он сообщил, на основании доказательств, которым были получены независимо от него;

– охрану свидетелей, привлеченных по делам об организованной преступности. Федеральная власть отвечает за личную безопасность свидетеля, сохранность его жилья;

– возможность уголовного преследования за дачу ложных показаний, если свидетель заведомо лжет под присягой, а также в случае, если он под присягой сделает два полностью противоречащих друг другу заявления. Закон отменяет требования о необходимости двух свидетелей и обязанности прямого опровержения лжесвидетельства;

²²⁵ Утевский Б.С. Преступления и преступники Западной Европы. К.: Перлит продакшн ЛТД, 1992. 173 с.

²²⁶ Утевский Б.С. Преступления и преступники Западной Европы. К.: Перлит продакшн ЛТД, 1992. 173 с.

– распространение федеральной юрисдикции на азартные игры, поскольку они приобрели слишком большое распространение и негативно влияют на торговые отношения между штатами;

– усиление наказания лицам, которые были осуждены за участие в нелегальном бизнесе долгое время, главарям, обычным вора и повторно осужденным;

– запрещение лицам, которые занимаются рэкето́м, вкладывать свои нелегальные прибыли для вхождения в легальный бизнес и профсоюзы²²⁷.

В 1975 году Министерство юстиции США, ФБР и АСПД приняли совместное определение организованной преступности с целью практического использования его в специализированных программах борьбы с организованной преступностью, которые используют эти ведомства. «Организованная преступность – деятельность любой группы лиц, основное занятие которых связано с нарушением уголовных законов с целью получения нелегальной прибыли, а также возможности заниматься рэкето́м и в случае необходимости, сложными финансовыми манипуляциями»²²⁸.

Законодательство некоторых штатов содержит различные дефиниции в отношении организованной преступности, от детального описания видов деятельности, определенной как организованная преступность, которая содержится, например, в законодательстве штата Калифорния, к предложению, составленному из одиннадцати разделов, как, например, в законе штата Делавер.

Так, например, в штате Калифорния организованное преступление рассматривают как деяние, совершенное двумя или больше лицами, на протяжении длительного времени, в одной из указанных сфер: снабжение запрещенных законом товаров или предоставления запрещенных законом услуг (аморальные действия, ростовщичество, кражи, разбой). Следует отметить, что преступления сгруппированы по пяти категориям:

1. Группа рэкета или индивид организуют(ет) более одного преступления с целью общей выгоды.

2. Аморальные действия: индивиды организуют предприятие для предоставления запрещенных услуг или товаров – наркотики, проституция, ростовщичество, азартные игры.

3. Группы (цепи) сбыта награбленного – группы лиц, занимающихся специфическими кражами на протяжении длительного времени, мошенничеством, изготовлением фальшивых документов, похищением

²²⁷ Утевский Б.С. Преступления и преступники Западной Европы. К.: Перлит продакшн ЛТД, 1992. 173 с.

²²⁸ Уголовное право зарубежных государств: учебное пособие /под ред. И.Д. Козочкина. М.: Омега-Л, Институт международного права и экономики им. А.С. Грибоедова, 2003. 518 с.

автомобилей, кражами грузового транспорта, и поддерживающих постоянную связь с лицами, которые скупают и перепродают краденное с целью наживы.

4. Генги – группы лиц, имеющие общий интерес или схожие биографии, занимающиеся совместно противоправной деятельностью, которая объединяет группу, например, молодежные генги, мотоциклисты, генги заключенные.

5. Террористические группы – группы лиц, которые имеют общие интересы и совершают рассчитанные на рекламу преступные действия – убийства и похищения общественных и государственных деятелей с целью подрыва доверия общества к правительству, которые считаются жертвой этого преступления или мстью²²⁹.

В штате Делавер организованное преступление – группа, которая действует вне закона с целью получения для себя материальных выгод.

В штате Гавайя организованное преступление рассматривают как любой заговор с целью участия в противоправных действиях, которые являются значительным источником прибылей, которые определяют образ жизни, а также противоправная деятельность или содействие ей в сфере азартных игр, ростовщичества, распространения наркотиков, фальшивомонетничества, проституции, подкупа чиновников правоохранительных учреждений или других государственных служащих.

В штате Канзас организованное преступление – «долговременный сговор, заключенный с целью противоправного обеспечения возможности получения материальной выгоды посредством запугивания и подкупа чиновников»²³⁰.

В штате Луизиана организованное преступление – долговременный сговор с целью корыстного совершения реальных и противоправных действий методом запугивания и подкупа.

В штате Миссисипи организованное преступление – заговор двух или больше лиц о совместном совершении корыстных преступлений на протяжении длительного времени.

Несколько отличаются от вышеуказанных определений организованной преступности, определения, представленные в законах штатов Миссури, Нью-Гемпширу, Пенсильвании, Тенеси, Вашингтоне, Нью-Мексике, Огайо, Оригона.

Так, в штатах Мериленд, Невада, Висконсин, Пуэрто-Рико принято определение, которое предоставляется только Министерством юстиции, ФБР, Аспид. Законодательство других штатов не включает дефиниции организованной преступности.

²²⁹ Чаадаев С.Г. Контроль над преступностью в буржуазных государствах. М.: Юридическая литература, 1990. 110 с.

²³⁰ Чаадаев С.Г. Контроль над преступностью в буржуазных государствах. М.: Юридическая литература, 1990. 110 с.

Следует отметить, что при всем разнообразии определений организованной преступности, законодательство штатов содержит ряд общих положений. Оно предусматривает электронные подслушивания и спецобучение персонала, особые методы ведения следствия, координацию деятельности различных органов системы уголовной юстиции, охрану свидетелей, использование большого жюри, предоставление отчетов исполнительной власти о результатах следствия, сотрудничество органов юстиции относительно сбора и передачи информации, в особенности, когда дело касается мигрирующих преступников²³¹.

Таким образом, оценка проблемы организованной преступности на национальном уровне сталкивается с рядом трудностей, среди которых отсутствие единого подхода в законодательстве штатов занимает далеко не последнее место.

Наряду с этим, следует подчеркнуть неэффективность сотрудничества между правительственными органами, ограниченное использование достижений науки, трудности, связанные с получением статистических данных относительно организованной преступности, поскольку учет ее не ведется. Не разработана также и научная методика исследований организованной преступности.

Правительственная комиссия по стандартам и целям уголовного правосудия еще в 1976 году констатировала, что «несмотря на то, что усилия правоохранительных органов на федеральном, штатном и местном уровнях привели к несомненным успехам, многое еще нужно сделать. Необходимы деньги, необходимо вовлечь в борьбу с организованной преступностью правительственные органы на всех уровнях; все элементы системы уголовной юстиции должны принимать участие в этой борьбе и содействовать участию в ней всего населения и организаций»²³². Однако, по признанию самих американцев, ни организованная, ни «беловоротничковая» преступность не смогли бы существовать без коррупции государственного аппарата, без протектирования политиков. Когда правосудие вершит коррумпированный судья, законы печатает конгрессмен, чью предвыборную кампанию финансировали преступные синдикаты, применяет закон лицо, которое получает взятки от преступников, коррупция сводит к нулю все усилия. «Коррупция ведет к деморализации системы правоприменения, убивая

²³¹ Уголовное право зарубежных государств: учебное пособие /под ред. И.Д. Козочкина. М.: Омега-Л, Институт международного права и экономики им. А.С. Грибоедова, 2003. 518 с.

²³² Козочкин И.Д. Уголовное право США: успехи и проблемы реформирования. СПб.: Юридический Центр Пресс, 2007. 478 с.

уважение к закону и снижая общий уровень законопослушания со стороны населения, информированного о том, что случается в стране»²³³.

За последние годы один вице-президент США ушёл в отставку из-за махинаций с налогообложением, один сенатор был осужден за получение взятки от рабочих почты, мэр большого восточного города вместе с несколькими советниками был осужден за вымогательство при заключении контрактов. Судья одного из штатов был осужден за сговор с налоговым управлением. Федеральные, штатные, муниципальные чиновники неоднократно привлекались за нарушение законов. Инспектор по зерну за взятку пропускает в страну партии загрязненного зерна, врачи и провизоры допускают злоупотребление с доверенными им медикаментами. Этот перечень свидетельствует о том, что коррупция крепко въелась в организм американского общества и стала уже обычной нормой поведения.

По этому поводу криминолог Дональд Кресси цитирует высказывания полицейского эксперта по вопросам организованной преступности из следственного департамента Нью-йоркского отделения полиции, который, уходя на пенсию заявил: «В один прекрасный день представители организованной преступности проведут в Белый Дом своего кандидата, который не будет подозревать об этом до того момента, когда ему будет вручен счет»²³⁴.

Неоспоримым фактом является и то, что коррупция – это основа организованной преступности. Все существующие данные указывают на то, что организованная преступность расцветает там, где чиновники коррумпированы. По мере роста организованной преступности растет и необходимость вовлечения в нее новых государственных чиновников разного уровня. С распространением возможностей для контроля над организованной преступностью коррумпированный чиновник получает в свое распоряжение больше возможностей.

В некоторых случаях коррупция в отдельных подразделениях полиции так распространена, что механизм оплаты централизован, деньги выплачиваются одному полицейскому, который затем распределяет их среди своих коллег²³⁵. Таким образом, лидеры преступного мира могут рассчитывать на успех в своих начинаниях. Ни декриминализация некоторых

²³³ Кулик С.Г. Посягання на моральність: необхідність кримінально-правового захисту. Теоретичні та прикладні проблеми сучасного кримінального права: матеріали II міжнародної науково-практичної конференції (м. Луганськ, 19–20 квітня 2012 р.). Луганськ: РВВ ЛДУВС ім. Е. О. Дидоренка, 2012. С. 263–266.

²³⁴ Лихова С.Я. Злочини у сфері реалізації громадянських, політичних та соціальних прав і свобод людини і громадянина (розділ V Особливої частини КК України): монографія. К.: Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2006. 573 с.

²³⁵ Коррупция: природа, проявление, взаимодействие /под ред. Т.Я. Хабриева. М.: ИД «Юриспруденция», 2014. 688 с.

правонарушений поведения, за которое выступают американские криминологи, ни последующее совершенствование законодательства не смогут подорвать корни нелегального бизнеса. Новые законодательные акты лишь свидетельствуют о тревоге американского правительства и страхе перед мощным конкурентом.

Организованная преступность – это не просто всеамериканское объединение преступников, это своеобразная органичная, не до конца признанная и очень опасная болезнь американского общества. Поэтому, если, например, допустить что в один прекрасный день удастся поймать всех рэкетиров, осудить их и изолировать от общества, то эта мера не изменит существующее положение. Через год-другой появится новая организация. «Мы отсекали одну или две головы многоголовой гидры, – заявил один известный полицейский чиновник, – не представляя того, где другие главари, и где другие части тела»²³⁶, их действительно трудно отличить, поскольку организованная преступность выросла из недр социально-экономической основы современного общества США, и сама по себе считается ее составной и неотъемлемой частью.

В соответствии с опытом уголовного розыска Голландии, Германии и Дании на территории всех этих стран действуют международные гангстеры, которые, совершают хорошо организованные вооруженные нападения на банки, ювелирные магазины и на транспортные средства, перевозящие деньги. При совершении таких уголовных преступлений можно выделить точно разработанный сценарий, схема которого обычно такова:

- местные жители, которые принадлежат к банде, уточняют условия, в которых находятся банки, ювелирные магазины и транспортные средства, перевозящие деньги;

- вслед за этим приезжают иностранные бандиты для совершения уголовного преступления по результатам полученной информации;

- после этого они передают награбленное местным жителям, которые принадлежат к банде и имеют надежное алиби, а после этого срочно покидают страну на самолете²³⁷.

Можно увидеть, что в Швейцарии и Голландии за последние годы преступные группы в широком масштабе организовывали даже похищение людей. В Голландии и Германии выявлены случаи вымогательства и шантажа, совершенные достаточно известными преступными бандами из США, которые на сегодняшний день шантажируют собственников ресторанов и отелей, мелких торговцев, как в больших городах, так и на периферии с использованием принуждения. Они пытаются взять под свой контроль целые

²³⁶ Козочкин И.Д. Уголовное право США: успехи и проблемы реформирования. СПб.: Юридический Центр Пресс, 2007. 478 с.

²³⁷ Соколов Д.А. Криминологическая характеристика организации незаконной миграции и связанных с ней социальных процессов: монография. 2019. С. 65.

местные районы. Эти банды делят между собой территории, на которых они действуют. Можно увидеть, что отдельные иностранные группы преступников специализируются на собственниках магазинов своей национальности, например, китайские банды на китайских собственниках, итальянские банды на итальянских собственниках²³⁸.

В Дании, Голландии и Германии действуют банды численностью до 20 человек каждая, которые перемещаются из города в город с целью ограбления квартир, магазинов и учреждений. Члены банд останавливаются в разных гостиницах, затем встречаются в заранее условленном месте и, согласно со «специализацией», создают более мелкие группы, которым предоставляется для деятельности определенная улица или квартал. Нередко для совершения преступлений в эти группы вовлекаются несовершеннолетние дети, рецидивисты, а взрослые, при этом, руководят указанными группами.

Несколько лет полиция Голландии и Германии сталкивались с организованными бандами, которые совершали нападения на грузовые автомобили и суда. При этом они применяли такие методы:

- одна часть бандитов, работавшая более или менее легально на предприятиях оптовой и розничной торговли, заказывала нужные потребителям товары, например, электронные изделия;

- одновременно вторая часть банды разведывала, где хранятся указанные товары, когда и каким путем их планируют транспортировать;

- пользуясь этой информацией, третья часть банды взламывала склад и похищала оттуда товар;

- однако в большинстве случаев бандиты ожидали торговый транспорт, преследовали его, а затем в нужный момент, например, когда водитель находился на отдыхе, грабили его, перегружали товар на другой транспорт и отправляли «потребителю». Высокий уровень организованной преступности наблюдается в Германии и Швейцарии – по большей части это похищение легковых автомобилей. В таких преступлениях, как правило, одновременно действуют несколько преступных банд, которые специализируются на их похищении, транспортировке и реализации²³⁹.

Известно, что в Европе нередко похищают дорогие машины, которые вывозят в страны Ближнего Востока или в африканские страны, и там их продают. Для них характерны следующие методы совершения этого преступления:

- одна из банд посылает из страны получение заказа;

²³⁸ Соколов Д.А. Криминологическая характеристика организации незаконной миграции и связанных с ней социальных процессов: монография. 2019. С. 65.

²³⁹ Уголовное право зарубежных государств: учебное пособие /под ред. И.Д. Козочкина. М.: Омега-Л, Институт международного права и экономики им. А.С. Грибоедова, 2003. 518 с.

- вторая банда находит и похищает машины соответствующих марок, затем передает их новой банде;
- третья банда доставляет их в страну назначения;
- четвертая банда принимает указанные машины и, обычно, продает их благонадежным покупателям²⁴⁰.

В Швейцарии и Германии имеет место нелегальная торговля оружием, служащее военным целям. Безопасная транспортировка этого оружия и обход многократного контроля также нуждается в четкой организованной деятельности. Участники этих преступлений пытаются избежать экспортных ограничений. Сначала они поставляют оружие в такую страну, куда имеют право ввоза, а затем оттуда нелегально везут дальше заказчику.

По данным Швейцарии и Германии, растет распространение фальшивых банковских банкнот. Эти фальшивки высокого качества (в особенности доллары, а также европейская валюта) в большом количестве изготавливают и распространяют сообща действующие группы преступников, которые имеют разделение труда. Связь между этими преступными группами, инициаторами преступлений, печатниками и распространителями хорошо законспирирована. Часто распространители и посредники не имеют тесных связей с организацией.

Успешные преступные организации можно встретить и в отрасли злоупотреблений европейскими чеками, дорожными чеками, а также кредитными карточками.

Полиция Франции, Германии, Дании и Швейцарии установила, что для осуществления запланированных преступлений шефы организуют отдельных специалистов из числа рецидивистов или целые банды для решения определенных частных задач. Бандам преступников систематически доверяют получать бланки чеков, документы, необходимые для их обмена, которые служат предметом подделки. Группы карманных воров используются для похищения чеков и кредитных карточек, а также личных документов. Печатников на определенное время вовлекают в свою организацию с целью изготовления полноценных фальшивок. Безукоризненные фальшивки, похищенные чеки, кредитные карточки и личные документы попадают также к другим членам банды, задача которых заключается в том, чтобы с их помощью получать деньги в банках Европы или покупать в ювелирных или других магазинах ценные товары, которые можно быстро продать. В этих организациях очень часто члены не знают руководителей банды или, по меньшей мере, место их пребывания. Главари конспирируют связь с другими членами организации с помощью промежуточных лиц²⁴¹.

²⁴⁰ Уголовное право зарубежных государств: учебное пособие /под ред. И.Д. Козочкина. М.: Омега-Л, Институт международного права и экономики им. А.С. Грибоедова, 2003. 518 с.

²⁴¹ Уголовное право зарубежных государств: учебное пособие /под ред. И.Д. Козочкина. М.: Омега-Л, Институт международного права и экономики им. А.С. Грибоедова, 2003. 518 с.

Французский, немецкий и швейцарский опыт показывает, что преступников объединяет в организацию подделка золотых слитков с целью продажи их частным лицам Европы. К их профилю принадлежит также подделка и реализация других марочных предметов (например, швейцарских часов). Эта форма преступности в большинстве случаев возможна только при четкой организации.

Во всех странах, принимавших участие в исследовании, было установлено, что преступные организации ограничивают свою деятельность не только данной территорией, но и распространяют ее, сотрудничая с другими группами. Например, группы, которые занимаются фальсификацией чеков и чековых карточек, сотрудничают с такими бандами, которые занимаются карманными кражами и добывают украденные чеки, кредитные карточки, а также личные документы²⁴².

Ни в одной из исследованных стран не найдены такие преступные организации с иерархической структурой, как «мафия» или «Коза Ностра». Однако, необходимо подчеркнуть, что в этих странах преступность существует почти во всех отраслях и преступные банды имеют различный уровень организованности. При количественном росте нужно будет учитывать распространенность объектов преступности и территорий осуществления преступлений.

Преступные группы во многих случаях состоят из людей одной и той же национальности (например, из ромов, русских, итальянцев, китайцев). Были разоблачены группы численностью 30 человек (а в Голландии – группы численностью 50 человек), которые строили свои иерархические отношения на личной власти руководителя²⁴³. Высокий уровень организованности возможен в тех группах, которые совершают разбойные нападения на ювелирные магазины и банки. Конкретные исполнители прибывают из-за границы на самолетах. После совершения ограбления они передают добычу другим членам банды и покидают страну. Члены преступной группы часто имеют одну национальность. У большинства из них отношения неустойчивы и, как правило, они имеют несколько руководителей.

Эти группы специально создаются для совершения определенного преступления и их деятельность планируется руководителями, которые позже сбывают награбленное. Существуют и такие группы, которые построены на основе строгой иерархии и действуют в условиях строгого разделения труда. Например, так называемая венгерская группа орудует по всей Западной Европе. Отдельные члены банды занимаются только разведкой целевых

²⁴² Козочкин И.Д. Уголовное право США: успехи и проблемы реформирования. СПб.: Юридический Центр Пресс, 2007. 478 с.

²⁴³ Уголовное право зарубежных государств: учебное пособие /под ред. И.Д. Козочкина. М.: Омега-Л, Институт международного права и экономики им. А.С. Грибоедова, 2003. 518 с.

объектов, другие совершают ограбление, а третьи – доставку награбленного скупщикам. В этой группе существует даже «социальное обеспечение», которое оказывается задержанным членам банды²⁴⁴.

Для ограблений и краж, которые совершаются специальными бандами цыганок, характерное то, что «работу» выполняют, в первую очередь, дети, а руководит ими отец или шеф клана.

Относительно высокий уровень организованности и иерархическая структура наблюдаются у карманных и складских воров.

Не удалось выявить крупные преступные группы в отрасли похищения автомобилей и нелегальной их реализации. Здесь, как правило, действуют независимые одна от другой группы, которые вступают в связь только по необходимости. Они также имеют свою иерархическую структуру. У мошенников, особенно в случаях спекуляции земельными участками и финансовых транзакций, не всегда можно проследить организованные, постоянные связи между членами группы и разделение труда при совершении преступления. Здесь сообщество обычно устанавливается на определенное время, при совершении отдельных преступлений. Сплоченность членов банды в большой степени зависит от личных связей между членами. Это относится к нелегальным азартным играм и, в особенности, к проституции, где банды действуют с распределением ролей.

Согласно с ранее составленным планом они принимают людей, а также имеют различные специальные знания. Подавляющая часть отношений между людьми построена на власти руководителей. Отдельные члены банды, как правило, тесно связаны с организацией.

Преступники всегда стремились к тому, чтобы знать о действиях полиции, которая их преследует, однако сегодня эта их деятельность находится почти на научном уровне, который выражается в том, что:

- высокоразвитые преступные организации в тех странах, где они пытаются действовать, проводят исследование относительно структуры и тактики полиции или органов уголовного розыска;
- тщательным образом исследуют правовые нормы соответствующей страны для того, чтобы воспользоваться юридическими лазейками;
- часто транспортируют нелегально полученные драгоценности через такие страны, где это вообще не наказывается;
- до заключения соглашений пристально проверяют, нет ли среди партнеров офицеров полиции;
- систематически слушают радиопередачи, следят за полицейскими акциями, что дает возможность своевременно узнать о приближении обыска или о перекрытии путей;

²⁴⁴ Соколов Д.А. Криминологическая характеристика организации незаконной миграции и связанных с ней социальных процессов: монография. 2019. С. 65.

- при подготовке к преступлению следят за полицейскими силами и направляют их в неверном направлении;
- для поддержки связей применяют самую современную радиоаппаратуру, тепловизоры, навигаторы и другие возможные средства;
- они часто кодируют тексты;
- используют курьеров;
- после совершения ограблений вывозят награбленное за границу и продают его в Париже, Милане, Риме, Брюсселе, Амстердаме и в больших городах Германии;
- нелегальную прибыль они размещают на разных банковских счетах, скрывая его происхождение²⁴⁵.

Во Франции, Швейцарии и Германии конспирация считается одним из существенных признаков организованной преступности. Участники преступлений применяют такие методы, которые до этого времени были известны только в отрасли разведки. К ним принадлежат:

- обеспечение преступников легендой;
- предоставление им документов с такими фальшивыми личными данными, которые делают их гражданами, которые находятся вне подозрений;
- аренда таких квартир и магазинов, предназначенных для преступной деятельности;
- использование фальшивого номера и паспорта автомашины похищенной для совершения преступления;
- использование группы преступников, которые принадлежат к одной и той же национальности, редкого, малоизвестного диалекта для ведения тайных переговоров²⁴⁶.

В многостепенной иерархической организации, как правило, конспирация очень действенная, как в направлении сверху книзу, так и по горизонтали, поскольку для отдельных членов банды прибегает к минимуму снизить риск. На низшем уровне размещаются члены банды, которые совершают преступление и обычно не знают своего шефа. Они не знают также всех связей организации. Члены преступных групп, которые действуют в горизонтальной структуре очень мало знают членов других групп низшего уровня.

С целью конспирации, которая обеспечивает максимальную безопасность, организациями, которые действуют на региональном или национальном уровне, руководят лица или организации, которые находятся за рубежом.

²⁴⁵ Емельянов В.П. Терроризм и преступления с признаками терроризирования: уголовно-правовое исследование. СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2002. 291 с.

²⁴⁶ Уголовное право зарубежных государств: учебное пособие /под ред. И.Д. Козочкина. М.: Омега-Л, Институт международного права и экономики им. А.С. Грибоедова, 2003. 518 с.

Деловые связи между различными группами обычно поддерживаются посредством тщательным образом подобранных связных. Указанные вертикальная и горизонтальная конспирации проявляются, прежде всего, в экономических и финансовых преступлениях, но она характерна также для торговли наркотиками и оружием, наблюдается в крупных организациях взломщиков, воров и скупщиков украденного. Потому преступник, который работает, например, в отрасли подделки чеков, абсолютно ничего не знает о тех, кто действует в отрасли оплаты векселей. Последнего знают только руководители, которые находятся на заднем плане. В экономических и финансовых преступлениях большая часть исполнителей нижнего звена даже не знает, что их деятельность является частью затей целой банды преступников.

Надзор за членами банды в преступных организациях (особенно на низшем уровне) является очень важным с точки зрения безопасности и функционирования организации. Например, в секторе наркотиков за работой членов банды следят собственные контролеры.

В преступлениях, связанных с чеками, часто контроль за тем, кто желает путем обмана поменять поддельные или украденные чеки, совершает другой член банды. Сопровождающий во всех случаях дает ему только ограниченное количество чеков и тотчас же отбирает у него имеющиеся деньги. Цель этого заключается в том, чтобы в случае провала органы власти не смогли получить достаточно объективных доказательств или чтобы не отобрали всей добычи. Если преступника арестуют, сопровождающий исчезает и информирует доверителя²⁴⁷.

Членов банды (и некоторых членов их семей) держат в постоянном страхе угрозой наказания. Это вынужденное средство применяют относительно задержанных членов для того, чтобы они признали себя виновными. Если какой-то член банды не соблюдает дисциплину и не выполняет установленных организацией правил, то к нему применяют соответствующие репрессивные меры даже до полной его ликвидации.

Хорошо организованные преступные группы заботятся о своих членах в отношении социальной помощи. В случае болезни, несчастного случая или при отбывании наказания, они оказывают материальную помощь семье. Находят известных юристов, подают апелляции и вносят крупные денежные залого.

Освобожденных они снова принимают в свою организацию, если те отказались от дачи показаний. В этом случае им обычно предлагают возможность роста внутри организации.

За последние годы преступность повсюду выросла, особенно в сфере преступлений, которые совершаются международными группами. Лица,

²⁴⁷ Емельянов В.П. Терроризм и преступления с признаками терроризирования: уголовно-правовое исследование. СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2002. 291 с.

совершающие преступления с использованием насилия (грабеж, вымогательство, похищение людей), все больше считаются такими преступниками (например, швейцарцы, французы, итальянцы или русские), которые сами совершают преступления и привлекают местные силы только к менее важным, вспомогательным преступлениям. Бывают и такие случаи, когда они стоят во главе банды.

Во время летних отпусков различные банды и группы цыганок, едут из южной и восточной Европы в среднюю, западную и северную Европу с целью совершения ограблений. Банды южноамериканского и югославского происхождения целый год ездят в Европу и там в поездах, на судах, на спортивных соревнованиях и на празднованиях совершают карманные кражи и кражи багажа²⁴⁸.

В сфере экономических и финансовых преступлений специализировались северно-американские, британские и немецкие преступные группы, а в отрасли подделки чеков – итальянские преступники. Торговля наркотиками характеризует деятельность преступных групп из Италии. В отрасли злоупотреблений кредитными карточками преступность из США и Канады переместилась в Европу²⁴⁹. Личные документы, которые необходимы для обмена, обычно похищаются в Германии и Швейцарии, а затем используются в Европе.

Экономическая преступность распространяется на международные связи фирм, на связи международных банков и на подставные банки.

Во всех вышеупомянутых пяти странах уголовные преследования являются задачей местных полицейских служб, но для этого привлекаются и центральные полицейские органы. Как крупные региональные, так и местные полицейские органы, а также центральные делятся в соответствии с районами преступности. Такие специальные службы, которые (независимо от характера уголовных преступлений) целенаправленно занимались бы борьбой против организованной преступности, встречаются очень редко²⁵⁰. В Голландии в полиции создан специальный отдел, который занимается организованной преступностью и вооруженными ограблениями.

Во Франции в Центральном управлении уголовной полиции работает бюро, основной профиль которого – борьба против бандитизма, сутенерства, подделки денежных знаков, торговли наркотиками, кражи произведений

²⁴⁸ Соколов Д.А. Криминологическая характеристика организации незаконной миграции и связанных с ней социальных процессов: монография. 2019. С. 65.

²⁴⁹ Соколов Д.А. Криминологическая характеристика организации незаконной миграции и связанных с ней социальных процессов: монография. 2019. С. 65.

²⁵⁰ Уголовное право зарубежных государств: учебное пособие /под ред. И.Д. Козочкина. М.: Омега-Л, Институт международного права и экономики им. А.С. Грибоедова, 2003. 518 с.

искусства, нелегальной торговли оружием, боеприпасами, взрывчаткой, ядерными продуктами, биологическими и химическими материалами.

В Швейцарии кантонские специальные организации, которые находятся в постоянной связи одна с одной, также занимаются борьбой против организованной преступности. Для стиля их работы характерно то, что их борьба охватывает несколько кантонов, страну или регион. Они создают специальные комиссии²⁵¹.

В Германии в некоторых крупных городах созданы территориальные службы и в рамках Федеральной уголовной полиции – специальные службы и оперативные группы преследования для борьбы с организованной преступностью. Кроме того, действуют специальные комиссии.

Существует информационная система, в которой среди другой информации можно встретить и данные об организованной преступности. Наряду с традиционными методами борьбы с преступностью, на первый план все больше выходит важность тайного розыска. Здесь усиленно используют информаторов, тайные связи и детективов. На протяжении длительного времени следят за деятельностью тех лиц, которые вызывают подозрение.

Борьба с рецидивом занимает важное место в уголовном законодательстве Болгарии.

Рассматривая первый Уголовный Кодекс (УК)²⁵², принятый 2 февраля 1951 года Народными собраниями НРБ, следует отметить, что несмотря на то, что этот УК не содержал в Общей части никаких специальных постановлений относительно рецидива и в нем не встречался сам термин «рецидив», вопросам борьбы с рецидивом уделяется серьезное внимание. Так, в статье 35 УК содержались указания общего характера о необходимости учета судами при определении наказания как отягчающих, так и смягчающих обстоятельств, хотя самого перечня таких обстоятельств не содержится²⁵³. При этом, для рассмотрения рецидива в качестве общего отягчающего обстоятельства не требовалось ни тождественности за ранее совершенное преступление, ни однородности. Для этого достаточно было наличие самого факта предыдущей судимости. «Тот факт, – указывалось в решении Верховного суда НРБ, что предыдущая судимость не является однородной с судимостью за новое преступление, не может служить препятствием для рассмотрения ее как отягчающего обстоятельства»²⁵⁴. Следовательно, отягчающим

²⁵¹ Уголовное право зарубежных государств: учебное пособие /под ред. И.Д. Козочкина. М.: Омега-Л, Институт международного права и экономики им. А.С. Грибоедова, 2003. 518 с.

²⁵² Уголовный кодекс Республики Болгария от 15.03.1968. URL: <http://law.edu.ru/norm/norm.asp?normID=1245689>.

²⁵³ Уголовный кодекс Республики Болгария от 15.03.1968. URL: <http://law.edu.ru/norm/norm.asp?normID=1245689>.

²⁵⁴ Уголовный кодекс Республики Болгария от 15.03.1968. URL: <http://law.edu.ru/norm/norm.asp?normID=1245689>.

обстоятельством, которое учитывается при определении наказания в пределах установленной санкции, является общий рецидив.

В УК НРБ 1968 года вопросы рецидива получили фундаментальную разработку с дифференцированием видов рецидива и ответственности за него. Был введен новый вид преступления – «преступления, которые представляют собой опасный рецидив». Рецидиву и его видам, а также принципам его наказуемости посвящена часть главы о преступлениях во второй Общей части УК. Этот вопрос решается в нормах последнего раздела этой главы, называющейся «Множественность преступлений» (ст.ст. 27-30 УК)²⁵⁵.

Здесь законодатель выразил свое принципиальное отношение к рецидиву, как виду множественности преступлений, стал рассматривать рецидив, как разновидность преступления, как наиболее тяжкое его проявление. Уголовный Кодекс НРБ впервые в социалистическом уголовном законодательстве рассматривает рецидив в плане учения о преступлении (как усложненную форму преступной деятельности), но не в плане назначения наказания.

Таким образом, рецидив рассматривается, в первую очередь, как преступное действие. Лицо не может признаваться преступником и привлекаться к уголовной ответственности, если оно не совершило предусмотренного уголовным законом преступления. Степень социальной безопасности лица оценивается уровнем общественной безопасности преступления.

Уголовный Кодекс НРБ предусматривает три вида рецидива: общий, специальный и опасный рецидив. Общий рецидив – совершение лицом нового преступления после осуждения за предыдущее преступление, которое приобретает законную силу после приговоров (абз. 1 ст. 27 УК), в случае, когда не снята или не погашена судимость за предыдущее преступление. Общий рецидив имеет значение для индивидуализации наказания в пределах установленной санкции и, кроме того, влечет за собой ряд других следствий: к лицу, совершившему рецидив, не может быть применено условное осуждение – абз. 1 ст. 66; такое лицо не может быть передано на поруки – абз. 2 ст. 75 или освобождено от уголовной ответственности с передачей дела в товарищеский суд – ст. 77²⁵⁶.

Поскольку факт совершения преступления и осуждения за него, как указывает болгарский криминалист Д. Михайлов, отображается в характере и содержании второго преступления, общий рецидив имеет непосредственное значение для степени его общественной безопасности. Это отражается в

²⁵⁵ Уголовный кодекс Республики Болгария от 15.03.1968. URL: <http://law.edu.ru/norm/norm.asp?normID=1245689>.

²⁵⁶ Уголовный кодекс Республики Болгария от 15.03.1968. URL: <http://law.edu.ru/norm/norm.asp?normID=1245689>.

мотивах и других субъективных признаках, как и в средстве его реализации²⁵⁷. Отсюда можно сделать вывод, что общий рецидив нужно учитывать при определении наказания, потому что он чаще всего рассматривается как отягчающее обстоятельство.

Опасный рецидив (ст. 29 УК) может иметь место только при отдельных видах преступлений, прямо указанных в законе, то есть, когда в той или другой норме Особенной части установлен подобный квалификационный состав преступления. Он предусмотрен касательно наиболее тяжких преступлений против личности, собственности и общественного порядка, к которым относятся: умышленное убийство (п. 11, ст. 116); нанесение преднамеренного тяжкого и средней меры телесного повреждения (абз. 2, ст. 131); изнасилование (абз. 4, ст. 152); кража (ст.ст. 196, 253); ограбление (п. 4, абз. 1, ст. 199 и абз. 2 ст. 256); мошенничество (ст.ст. 211, 263); должностное присвоение (п. 2 абз. 2, ст. 202); дерзкое злодейство (абз. С, ст. 325)²⁵⁸.

Как указывает профессор И. Ненов: «... с точки зрения общественного характера и характеристики криминолога, опасный рецидив связан, в основном, с двумя группами преступлений: насильственные преступления (убийство, телесные повреждения, изнасилование, злодейства); имущественные преступления, связанные с получением противоправной имущественной выгоды (кража, мошенничество, ограбление, должностное присвоение)»²⁵⁹.

При применении положений относительно преступлений, которые составляют безопасный рецидив, в отличие от повторения (специального рецидива) не берутся во внимание преступления, совершенные лицом в возрасте до 18 лет. Не берется также во внимание и судимость по делам частного обвинения

Закон устанавливает также ограничение относительно определения рецидива опасным во времени. Положения ст. 29 (как и положение ст. 28 о специальном рецидиве) не применяются, если с момента отбывания наказания по предыдущим приговорам до совершения нового преступления прошло пять лет (ст. 30)²⁶⁰.

Таким образом, преступление может рассматриваться как опасный рецидив только в случаях, прямо предусмотренных законом при наличии следующих признаков:

²⁵⁷ Михайлов Д. Вопросы рецидива наказательного права НР Болгария. Софийский университет «Климент Охридски». София, 1964. Т. XI. Часть первая. С. 216.

²⁵⁸ Уголовный кодекс Республики Болгария от 15.03.1968. URL: <http://law.edu.ru/norm/norm.asp?normID=1245689>.

²⁵⁹ Ненов И. Наказательное право Народной Республики Болгария. Общая часть. София, 1972. С. 4 24.

²⁶⁰ Уголовный кодекс Республики Болгария от 15.03.1968. URL: <http://law.edu.ru/norm/norm.asp?normID=1245689>.

- одной предыдущей судимости за аналогичное или другой, но за тяжкое преступление;
- двух или более предыдущих судимостей за преднамеренные преступления;
- систематическое совершение преступлений соответствующего типа после осуждения к лишению свободы за такое же или подобное преступление;
- умышленный характер как нового, так и ранее совершенного преступления;
- осуждение к лишению свободы за все преступления;
- незавершение пятилетнего срока между отбыванием наказания по предыдущему приговору и вновь совершенному преступлению²⁶¹.

Закон связывает преступление, которое является опасным рецидивом, с определенными тяжкими последствиями для их субъектов, со специальным уголовно-правовым режимом, который необходим для эффективной борьбы с рецидивной преступностью.

Предусматривается более строгое наказание в сравнении с другими видами таких преступлений и всегда со специальным минимумом, который исключает возможность применения кратковременного лишения свободы.

Если в процессе отбывания наказания в виде лишения свободы осужденный допускает существенные нарушения режима и этим показывает, что не стал на путь исправления, суд может полностью или частично отменить установленное сокращение срока наказания в связи с работой, которая выполняется за последние три года (абз. 4, ст.41 КК)²⁶². Для этой категории осужденных исключается возможность применения досрочного освобождения (абз. 2, ст. 70 КК).

Изучение причин рецидива выявило также, что 31% исследованных лиц совершили новое преступление в период менее, чем 6 месяцев со дня освобождения из мест заключения, а 62% исследованных рецидивистов совершили новое преступление на протяжении одного года после освобождения²⁶³.

Борьба с рецидивной преступностью, как отмечает болгарский криминолог В. Каракашев, является очень сложной. Она требует не только применения строгих мер наказания, но и целого комплекса других средств, к которым, в

²⁶¹ Уголовный кодекс Республики Болгария от 15.03.1968. URL: <http://law.edu.ru/norm/norm.asp?normID=1245689>.

²⁶² Згідно з чинним кримінальним законодавством (ст. 28 КК), відбування позбавлення волі супроводжується виконанням відповідної роботи, яка враховується в строк зменшення покарання, виходячи з розрахунку два робочих дні за три позбавлення волі.

²⁶³ Байчо Панев. Состояние, причины и предупреждение преступности против социалистического хозяйства. Преступления, совершенные в ходе хозяйственной деятельности. Сборник. Международная конференция круглого стола (Сегед, 2-6 октября). Будапешт, 1979. С. 381.

частности, относятся строгое соблюдение принципа неотвратимости наказания; максимальное и своевременное раскрытие преступлений и соответствующее реагирование; правильная организация процесса отбывания наказания рецидивистами в пенитенциарных учреждениях, установление режима, который отвечает задачам борьбы с рецидивистом и максимально содействует его исправлению; продуманная и целенаправленная постпенитенциарная помощь, в которой должны принимать участие также хозяйственные органы, местные органы власти и общественность²⁶⁴.

Необходима также разработка вспомогательных уголовно-правовых мер, связанных с установлением в необходимых случаях предохранительного присмотра и возложения определенных обязанностей на поднадзорные лица. Следует также продумать вопрос о возможности образования для особо опасных рецидивистов в специальных учреждениях социальной адаптации.

Государственные органы осуществляют серию мероприятий как общественного, так и специального характера, направленных на последующее ограничение преступности в целом и рецидив преступлений в том числе. Так, например, в Болгарии принята Единая программа борьбы с преступлениями и другими правонарушениями и антиобщественными проявлениями, которая представляет новый этап борьбы с преступностью.

В соответствии с Уголовным кодексом Чехии особо опасным рецидивистом считается лицо, повторно совершившее тяжкое умышленное преступление, принимая во внимание то, что оно уже было осуждено к наказанию за подобное или другое особо опасное преступление (§41, ч. 1, «А»)²⁶⁵.

Признание лица особо опасным рецидивистом по признаку одноразовости (двухразовости) осуждения и отбывания наказания предусматривает:

– совершение особо серьезного преступления. Закон не раскрывает характера этого преступления. Но как указывают авторы комментария к Уголовному кодексу, а также пособия, учебники уголовного права, к таким преступлениям нужно относить действия, предусмотренные §62 УК, который содержит указания к таким преступлениям: измена Родине (§31), подрывные действия против республики (§92), террористический акт (§§93, 94), диверсия (§§95, 96), саботаж (§97), шпионаж (§105) или какое-нибудь аналогичное преступление против государства, принадлежит к мировой системе, военная измена (§114), хищение имущества, являющегося собственностью (абз. С и 4 §132), создание общей опасности (п. 2 и 3 §179), создание угрозы для

²⁶⁴ Веселин Каркашев. Проблемы на престъпността та й нейната структура. Издателство на Българската Академия на Науки. София, 1977. С. 189.

²⁶⁵ Уголовный кодекс Чехии от 01.01.2010. URL: <http://domvprague.ru/item/novyj-ugolovnyj-kodex-v-chehii>.

безопасности воздушного транспортного средства (§180 «а»), угон воздушного транспортного средства с целью его перегона за границу (абз. 2 §180 «в»), убийство (§219), грабеж (ч.ч. 2 и 3 §274), изнасилование (п. 2 и С §241), половое изнасилования (абз. С и 4 §242), геноцид (§259) или дезертирство за границу (абз. 2 и 3 §283), а также особо опасный рецидив (§41)²⁶⁶;

– совершение такого же серьезного преступления после первого отбывания наказания за такое же или другое особо серьезное преступление.

Следовательно, для признания лица особо опасным рецидивистом на первый взгляд недостаточно предыдущего осуждения, а необходимо, чтобы это лицо полностью или частично отбыло наказание. Понятие особо опасного рецидива охватывает как специальный рецидив, так и общий; совершение умышленного преступления после осуждения за умышленное преступление. Совершение преступления по неосторожности не характеризует особо опасный рецидив, потому что неосторожное преступление не может свидетельствовать о злом характере совершенного, а также, исходя из характера санкций, установленных за особо тяжкие преступления, о которых идет речь в §41, «а» Уголовного кодекса (УК), за совершение предусматривается лишение свободы, что составляет одну из характерных черт особо опасного рецидива²⁶⁷.

Другой вид особо опасного рецидива характеризуется «систематическим совершением умышленных преступлений такого же характера, несмотря на то, что за такие действия лицо уже неоднократно подвергалось наказанию» (§41, «б» Уголовного кодекса)²⁶⁸. Особо опасный рецидив этого вида отличается от первого тем, что по своему характеру преднамеренно совершенные преступления могут и не быть особо опасными, важным является многократность (не менее чем три раза) осуждения обвиняемого. Закон в этом случае не содержит перечня преступлений.

Заслуживает особого внимания использование патронажного надзора за рецидивистами в Венгрии. «Практический опыт и научные исследования, – указывает венгерский криминалист Т. Хорват, – свидетельствуют о том, что среди рецидивистов существует определенная группа, для которой совершение преступлений является средством существования. У этих преступников антиобщественное направление настолько стойкое и носит длительный характер, что применение уголовно-правовых мер является недостаточным. Вследствие этого, относительно многих рецидивистов предусматриваются специальные меры, которые имеют общее наименование «усиленный

²⁶⁶ Ceskoslovenske trestni pravo. Svazek 1, Obesna cast. Praha, 1976. С. 220.

²⁶⁷ Уголовный кодекс Чехии от 01.01.2010. URL: <http://domvprague.ru/item/novyj-ugolovnyj-kodex-v-chehii>.

²⁶⁸ Уголовный кодекс Чехии от 01.01.2010. URL: <http://domvprague.ru/item/novyj-ugolovnyj-kodex-v-chehii>.

присмотр», заключающийся в ограничении свободы после отбывания наказания в виде лишения свободы»²⁶⁹.

В период условно-досрочного освобождения осужденный находится под патронажным присмотром (абз. 1 §82 УК). Поднадзорное лицо должно соблюдать правила поведения, предусмотренные законом и решением суда. Эти правила содержат обязанности и запрещения на то, чтобы условно-досрочно освобожденный честно работал и уважал законы. Правила, в частности, содержат обязанности, связанные с трудом, правильным использованием заработка, необходимостью прохождения курса лечения. К запретам относится самовольная смена места жительства или работы, посещения запрещенных правилами присмотра мест и контакты с определенными лицами (абз. 2 и 3 §82 УК)²⁷⁰.

Как видно из содержания патронажного присмотра, предусмотренного §82 УК, этот институт при разработке проекта УК приобрел существенные изменения, главная из которых заключается в том, что присмотр осуществляется не в местах лишения свободы по завершению отбывания наказания, а после освобождения из пенитенциарного учреждения, в условиях контролируемой свободы.

Следовательно, он отнесен не к мерам наказания, а к мерам влияния, которые могут применяться при наличии предусмотренных законом условий только одновременно с мерами наказания.

В результате ошибочного построения теоретического аппарата на протяжении достаточно длительного времени проявление отдельных признаков организованной преступности в отечественном преступном мире просто не признавалось.

Из-за нечеткости теории организованной преступности до настоящего времени для этой формы преступности характерны сомнения, намеки и умалчивания.

На сегодняшний день с организованной преступностью примерно такое же положение, какое сложилось с такими видами преступности, как преступность среди цыган и преступность, связанная с наркотическими средствами. За редким исключением, факты таких преступлений умалчивались. Возможность их возникновения в Венгрии полностью отрицалась, исходя из многих точек зрения. Согласно одной из них, спекулятивно-теоретической, отталкиваясь от теоретической модели организованной преступности, построенной на примере картелей, многие ученые Венгрии пытались найти

²⁶⁹ Тибор Хорват. Новият наказателен кодекс на Унгарска Народна Република. *Социалистическое право*. 1980. №2. С. 79.

²⁷⁰ Тибор Хорват. Новият наказателен кодекс на Унгарска Народна Република. *Социалистическое право*. 1980. №2. С. 79.

признаки, которые как свойственны организованной преступности, так и являются характерными для мафии.

Венгерский ученый В. Данош в своей работе «Некоторые теоретические аспекты организованной преступности, проявление отдельных признаков организованной преступности в Венгрии» утверждает, что проявление организованности в отрасли преступлений против собственности таковы:

а) в системе межличностных связей: имеют генераторов идей, консультантов; имеют организаторов преступных действий, которые выехали за границу (или живут там); распределение исполнителей; в процессе совершения преступления существуют лица, обеспечивающие безопасность, выполняющие вспомогательную функцию; рецидивисты, составляя основное ядро, образуют закрытую группу; участие человека, который обеспечивает прикрытие, планируется ранее; кроме исполнителя преступных действий и тех, кто скрывает исполнителей существуют помощники, которые реализуют функции охраны защиты.

Существует следующая структура системы межличностных связей, которая характерна исключительно для организованных групп.

б) в отрасли преступных действий: целенаправленный выбор жертвы преступных действий; распределение задач относительно их технической специализации; предварительная подготовка орудий и инструментов, необходимых для совершения преступления, использование современных технических средств; всестороннее использование существующей современной инфраструктуры; легализация приобретенного имущества, вкладывание этого имущества и собственности в различные коммерческие начинания²⁷¹.

Следовательно, именно признаки в отрасли преступных действий считаются наиболее важными критериями – приметами организованной преступности.

Если главарь организованной группы, принимая во внимание различные характерные особенности преступления, создавал преступную группу из числа преступников, которые имеют необходимые способности, обладают социальными знаниями, знающие место преступления и связанных с этим местом лиц, то в нашем исследовании эти группы определялись как такие, которые имеют менее четкую организацию. В таких группах в большинстве случаев имеют место побочные наводчики и укрыватели.

Если преступник замыслил преступление, организовал реализацию замысла, или, что является более распространенным явлением, лицо, которое скрывало, сочетало в себе еще и лицо заказчика или наводчика, то такие группы определялись как имеющие более скрытую структуру. Генераторы идей преступной группы, наводчики, как правило, благодаря такому своему

²⁷¹ Быков В. Что такое организованная преступная группа? *Российская юстиция*. М., 1995. № 10. С. 41.

официальному занятию, имеют возможность собирать сведения о возможных драгоценностях и ценных вещах²⁷².

Все больше и больше преступлений осуществляются при тесном и постоянном сотрудничестве иностранных исполнителей с вышеопределенными преступными элементами в Венгрии.

Всех столичных женщин Венгрии, занимающихся проституцией, можно разделить на две группы: уличные проститутки и проститутки из развлекательных заведений. Для первой группы, согласно результатам исследований, организованность менее характерна. Для второй формы преступных действий организованность без сомнения свойственна, это связано с запретом, наложенным на этот вид деятельности²⁷³.

Процесс знакомства с партнером, легализация места, осуществление полового акта, легализация полученного вознаграждения, обмен валюты – все это неминуемо приводит рано или поздно к необходимости создания преступной организации, тесно связанной с проституцией женщин.

Более организованные группы отмечены в том случае, когда организатор или руководитель группы предоставляет снятое им помещение, выполняет отбор девушек, находит партнеров, а затем по установленным каналам реализует валюту или вкладывает ее в свое дело.

С наиболее организованной структурой в этой отрасли мы встречаемся в случае нелегального публичного дома, а также при организации данной деятельности в гостиницах и элитарных развлекательных заведениях. В таких местах господствуют строгие нормы и порядки, между проститутками и служащими настроена четкая система связей. В отрасли проституции все чаще приходится сталкиваться с насилием, одним из явлений, которое сопровождает и характеризует организованную преступность на Западе²⁷⁴. Наблюдается уплата денег, налога за защиту, который вынуждены платить более слабые, попадающие в зависимость от более сильных.

Признаки организованной преступности, связанной с обслуживанием иностранных туристов, были отмечены в этой стране уже в начале 70-х годов. Мощное развитие иностранного туризма в Венгрии значительно повысило количество туристов, которые приезжали из западных стран. Параллельно с этим все чаще отмечалось, что венгерские и иностранные исполнители объединяются в группы и более сложные организации.

Среди основных признаков организованности преступных групп, которые осуществляют свою деятельность через иностранных участников, можно выделить:

²⁷² Вицин С.Е. Системный подход и преступность: учеб. пособие. М., 1989. С. 31.

²⁷³ Криминология: учебник /под ред. В.Н. кудрявцева, В.Е. Эминова. Москва:Юрист, 1997.

²⁷⁴ Криминология: учебник /под ред. В.Н. кудрявцева, В.Е. Эминова. Москва:Юрист, 1997.

– в соседних странах возникают преступные группы, обладающие значительным капиталом, которые могут обеспечить закупку товаров, пользуются в Венгрии повышенным спросом и способны организовывать постоянно действующие каналы для ввоза в страну этих товаров большими партиями;

– возникают контрабандные цепочки смешанного состава, занимающиеся нелегальным ввозом товаров в страну исключительно большими партиями;

– в столице организуется сеть реализации, состоящая из независимых, но пребывающих под единым руководством групп;

– возникает сеть по обмену форинтов на конвертированную валюту, полученную нелегальным путем;

– возникает особая, отделенная от всех вышеперечисленных, сеть, которая на средства, полученные от преступлений, обеспечивает побег из страны²⁷⁵.

На высокий уровень организованности указывает тот факт, что задачи четко разделены, отдельные исполнители отделены друг от друга согласно с правилами строгой конспиративности, неизвестны друг другу и поэтому, в случае разоблачения, не способны дать показания о других членах преступной группы.

Подводя итоги изложенного выше можно отметить, что признаки организованной преступности появляются в таких формах преступной деятельности и концентрируются в тех отраслях, где правомочные легальные услуги ввести невозможно (например, проституция либо, где преступное средство приобретения собственности не нуждается в особом расходовании средств, энергии и времени (например, кража со взломом), либо же где нелегально полученные деньги ведут к легкому успеху (собственные предприятия).

Таким образом, целиком и полностью большое количество ученых Венгрии соглашались с утверждением доктора В. Кенцера, согласно которому повторное совершение преступления можно рассматривать отдельной подсистемой организованной преступности. Организованная преступность является такой формой преступности, для которой характерны непрерывность и систематичность, в которой спонтанно существующая тенденция закрепляется как цель и метод.

Цель непрерывности совершенных преступных действий можно объяснить в пределах жизненной установки преступника, который считает уголовный способ получения собственности постоянным и систематическим источником прибыли. Следовательно, организованная преступность является такой формой преступности, которая обеспечивает средствами к существованию.

²⁷⁵ Криминология: учебник /под ред. В.Н. Кудрявцева, В.Е. Эминова. Москва:Юрист, 1997.

Значительное улучшение организованности преступных групп с традиционными методами совершения преступлений является следствием жизненной установки преступника, непрерывности преступности, возможности получения средств к существованию. Здесь организация функциональна по своей сути и держится на межличностных связях. Однако, общей точкой зрения считается не сотрудничество и совместная реализация действий, а подготовка, воплощение намерений и укрывательства целенаправленного, спланированного преступления. При этом те, кто находятся на самой периферии организации, так называемые исполнители, понимают сотрудничество как решающий момент подготовки и пригодности при совершении действия. Именно поэтому у нас создаются преступные группы, имеющие непостоянный состав, но при этом, при наличии постоянного ядра, существует относительно широкий круг «посвященных».

В пределах данной формы преступности происходит совершение преступных действий с отображением влияния психологии, состава ума, стиля мыслей и мышления членов группы. А именно, преступный элемент имеет специфичную жизненную установку на преступление, потому что этим обеспечивается относительно высокий уровень жизни и элитное существование. То, что достаточно узкий круг личностей, которые создают постоянный скелет преступной группы, становится для всех других членов группы и преступных элементов вне ее пределов, идеалом, на который ориентируются все, пытаясь их копировать. Следовательно, в методах и действиях преступного получения собственности присутствует спонтанная тенденция повторного совершения преступления, дополняющаяся системой взглядов, которые происходят из типа мышления, утверждающему и делающему привлекательным профессиональное совершение преступлений (повторных в том числе)²⁷⁶.

Таким образом, круг замыкается, и стоит системе организованной преступности только однажды появиться, как она приобретает черты гибкости и самовоспроизводства.

Подытоживая все вышеизложенное можно утверждать, что организованная преступность имеет, как правило, однотипную форму, для которой характерны высокий уровень конспиративности, четкое распределение задач, проникновение в предприятия, а также определенная жизненная установка профессионального преступника. Руководители преступных групп являются организаторами с большим опытом, они управляют, направляют и систематически совершают преступления, применяя группы сменного состава. Уровень жизни таких руководителей является привлекательным примером и объектом зависти для рядовых членов группы.

²⁷⁶ Криминология: учебник /под ред. В.Н. кудрявцева, В.Е. Эминова. Москва:Юрист, 1997.

Для борьбы полиции против этой формы организованной преступности, как уже ранее отмечалось, необходима более эффективная деятельность полиции и стратегия этой деятельности.

Новая концепция борьбы с преступностью должна строиться не на известном принципе тактического подхода, а на базе единственного карательно-профилактического принципа. Для осуществления вышеизложенного необходимо создать новые подразделения полиции и органов уголовного розыска, которые были бы способны на основе принципа личной ориентации, отбросив традиционные методы уголовного розыска по подшивке дел, внедрить на практике активные, профилактические и сыскные методы. Необходимо создать такую центральную стратегическую компьютерную информационную систему, которая кроме эффективного участия в конкретном уголовном деле, могла бы обеспечить стратегический и научный анализ данных, имеющие какое-либо отношение к организованной преступности. Кроме того, необходимо осуществлять регистрацию-учет исполнителей, связанных с организованной преступностью и их действий, нужно разработать необходимые для этого новые бланки.

В борьбе с организованной преступностью возникает также необходимость в создании более эффективных правоохранительных норм.

References:

1. Abramov O.V., Nikitinskij V.M. *Kompleksnij pidhid do zmicnennja trudovoï disciplini*. Sverdlovs'k, 1983, S. 54, 83–91.
2. Alekseev V.V., Borisov I.N., Emel'janov A.Ş. *Organizovana zlochinnist': kriminalizacija funkcij uchastnikiv zlochinnih formuvan'*. Radjans'ka derzhava i pravo, 1991, № 10, S. 65–71.
3. Andrusiv V.G. *Vidpovidal'nist' za zlochini protu derzhavi*. K., 1997, 320 s.
4. Afanas'eva V.G. *Naukove upravlinnja suspil'stvom: dosvid sistemnih doslidzhen'*. M.: Politizdat, 1973, S. 43–52.
5. Babaev M.M. *Pro politichnij pidhid do zapobigannja zlochinnosti. Kriminologija ta kriminal'na politika*, Moskva, 1985, S. 138–139.
6. Bajcho Panev. *Derzhava, prichini ta zapobigannja zlochynam proti socialistichnogo hazjajstva. Zlochini, vchineni v procesi gospodars'koï dijaj'nosti. Kolekcioner. Mizhnarodna konferencija kruglogo stolu (Seged, 2-6 zhovtnja)*. Budapesht, 1979, S. 381.
7. Borodin S.V. *Borot'ba zi zlochinnistju: teoretichna model' kompleksnoï programi*, M.: Nauka, 1990, 272 s.
8. Bikov V. *Shho take organizovana zlochinna grupa? Rosijs'ke pravosuddja*, Moskva, 1995, №10, S. 41.
9. Karkachova Veselina. *Zavdannja prestupnosti na drugij strukturi nanati*. Vidavec' «Bulgarskata akademija». Sofija, 1977, S. 189.
10. Vicin S.C. *Sistemnij pidhid ta zlochinnist': pidruchnik. posibnik*. M., 1989, S. 31.
11. Gauhman L.D. *Pravovi osnovi zapobigannja zlochinnosti*. Moskva, 1990.
12. Gevorgjan V.M. *Organizovana zlochinnist', biznes, suspil'stvo. SShA ekonomika, politika, ideologija*, Moskva, 1984, № 9, S. 39–49.
13. Dzhajms B. Dzhajkobs. *Evoljucija amerikans'kogo kriminal'nogo prava*. URL: <https://www.twirpx.com/file/151618>.
14. *Dopovid' General'nogo sekretarja OON na 11 Vsesvitn'omu kongresi OON pro situaciju u sferi poperedzhennja zlochinnosti ta kriminal'nogo sudochinstva*. URL: [digitallibrary.un.org> Fajli> A_CONF.187_15-RU.pdf](http://digitallibrary.un.org/Fajli/A_CONF.187_15-RU.pdf).

15. Emel'janov V.P. *Terorizm ta zlochiny z oznakami terorizmu: doslidzhennja kriminal'nogo prava*. Sankt-Peterburg: Medichnij centr pres, 2002, 291 s.
16. Csakov G.A. *Mens rea v kriminal'nomu pravi SShA: istoriko-pravovi doslidzhennja*. Sankt-Peterburg, Juridichnijcentr Pres, 2003, 553 s.
17. Ignatov M.A. *Kriminal'ne pravo Italii Osnovni ustanovi: avtoref. diski. svichka. juridichnij fakul'tet: 12.00.08. M. 2002, 24 s.*
18. Igoshev K.J. *Tipologija osobistosti zlochincja ta motivacija zlochinnoi povedinki*. Gor'kogo, 1974.
19. Kozochkin I.D. *Kriminal'ne zakonodavstvo SShA, uspihi ta problemi vdoskonalennja*. Sankt-Peterburg, Juridichnijcentr Pres, 2007, 478 s.
20. *Z'izdi z pitan' zapobigannja zlochinnosti ta kriminal'noi justicii, zbir materialiv. naukovodoslidnij institut z vivchennja zlochinnih problem. akad. V.V. Stashisa /red. V.V. Golin, M. G. Kolodjzhnij. Harkova rozpusta, 2013, 188 s.*
21. *Konstitucija Ukraini*. Tomost Verhovnoi Radi Ukraini (R.), 1996, № 30, st. 141.
22. *Rujnuvannja prirodi, pojav, vzaemodija /za red. T.J. Habrieva. 1000.: vidavnictvo «Resursi», 2014, 688 s.*
23. *Kriminologija: pidruchnik /pid red. V.N. Kudrjavcev, V.C. Eminova. M.: Jurist, 1997.*
24. Kulik S.G. *Posjagina pro moral'nist', neofan kriminal'no-pravovij Zahist. Teoretichni ta prikladni problemi kriminal'nogo prava, materialii drugoi svitovoi naukovopraktichnoi konferencii (m. Lugans'k, 19-20 kvitnja 2012)*. Lugans'k, traven' LDUVS m. E.O. Didorenko, 2012, S. 263–266.
25. Lihova S.J. *Zlocini majut' gromadjans'ku spermatozoidi, politehniku, svobodu social'nih prav ljudina gromadjanina (Osobливо Chastina 200 Ukraini): monografija. K.: VidavnicHO-Pul'grave-centr «Universitet Kiseki», 2006, 573 s.*
26. Majorov A.V. *Dejaki aspekti protidii organizovanij zlochinnosti na suchasnomu etapi*. Nauka. Teorija. Praktika. 2009, № 2, S. 18.
27. Malinin V.B. *Ob'ektivna storona zlochynu: monografija*. Peterburz'ke vidavnictvo sv. Peterburg. juridichnij fakul'tet. In-TA 2004.
28. Mihajlov D. *Pitannja recidivizmu karal'nogo prava, Bolgarija*. Sofijs'kij universitet "Kliment Ohrids'kij". Sofija, 1964, Vip.11, Chastina persha, S. 216.
29. Nakao D.D., Frick H.S., Gleaton T. *Borot'ba z narkomanieju v nashi dni*. Visnik pro narkotiki, 1996, Vip.38, №1-2, S. 4–14.
30. Nenov I. *Karal'ne pravo Narodnoi Respubliki Bolgarija. Zagal'ni chastini*. Sofija, 1972, S. 424.
32. *Organizovana zlochinnist' v Italii*. URL: https://ru.qwe.wiki/wiki/Mafia_Capitale.
33. Sokolov D.A. *Kriminologichna harakteristika organizacii nelegal'noi migracii ta pov'jazanih iz nimi social'nih procesiv: monografija*. 2019, S. 65.
34. Tibor Gorvat. *Ne bulo kriminal'nogo kodeksu Ungars'koi Narodnoi Respubliki*. Socialistichne pravo, 1980, №2, S.79.
35. *Kriminal'ne zakonodavstvo zarubizhnih derzhav: pidruchnik /za red. I.D. Kozochkin.: 1000 Omega 50, Institut mizhnarodnogo prava ta ekonomiki imeni A.S. Griboedov, 2003, 518s.*
36. *Kriminal'nij kodeks Italii (zatverdzhelij ukazom Korolivs'koi Respubliki vid 13.10.1930 r. № 1398)*. URL: <http://www.wipo.int/wipolex/ru/details.jsp?id=2507>.
37. *Kriminal'nij kodeks Respubliki Bolgarija vid 15.03.1968r.* URL: <http://law.edu.ru/norm/norm.asp?normID=1245689>.
38. *Kriminal'nij kodeks Chehii vid 01.01.2010*. URL: <http://domvprage.ru/item/novyj-ugolovnyj-kodex-v-chehii>.
39. Utevs'kij B.S. *Zlochiny ta zlochinci Zahidnoi Evropi*. K.: Perlit Productions LTD, 1992, 173s.
40. Filonov V.P. *Aktual'ni problemi suchasnoi kriminologii*. Donec'k, 1997, S.105–106.
40. Chaadal S.G. *Kontrol' zlochinnosti v burzhuaznih derzhavah*, Moskva, Juridichna literatura, 1990, 110 s.
41. *Ceskoslovenské trestni baza. Svazek 1, Obesns cast*. Praga, 1976, S. 220.

Розділ VI Інформаційний делікт

БЄЛЯКОВ Костянтин Іванович
доктор юридичних наук, професор,
Заслужений діяч науки і техніки України,
завідувач науково-дослідного відділу
теорії, історії та філософії інформаційного права,
Науково-дослідний інституту інформатики і права НАПрН України,

ТИХОМИРОВ Олександр Олександрович
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри цивільно-правових дисциплін,
Національна академія Служби безпеки України

- 6.1. Термінологічно-понятійні аспекти інформаційних право-порушень
- 6.2. Типологія інформаційних деліктів
- 6.3. Юридичні ознаки та особливості складу інформаційних деліктів

Information delict

*Doctor of Law, Professor,
Honored Worker of Science and Technology of Ukraine, K. Bieliakov,
Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor, O. Tykhomyrov*

Информационный деликт

*Доктор юридических наук, профессор,
Заслуженный деятель науки и техники Украины К.И. Беляков
Кандидат юридических наук, доцент А. А. Тихомиров*

Ключові слова: інформація, інформаційні правопорушення, інформаційний делікт, інформаційна деліктологія, інформаційна безпека, інформаційне законодавство.

Keywords: information, information offenses, information tort, information tort, information security, information legislation.

Ключевые слова: информация, информационные правонарушения, информационный деликт, информационная деликтология, информационная безопасность, информационное законодательство.

АНОТАЦІЯ

В розділі розглядається проблема загального усвідомлення юридично значущих властивостей інформаційних правопорушень, їхнього співвідношення з іншими видами правопорушень, яка є актуальним завданням, передусім для науки інформаційного права та інтегруючої в системі юридичних наук – загальної теорії права. На підставі зробленого в роботі аналізу термінологічно-понятійних аспектів інформаційних правопорушень, їх типології, юридичних ознак та особливостей складу автори пропонують їх узагальнююче визначення, як інформаційні делікти. Вивчення сутності правопорушень в інформаційній сфері, шляхів їх упередження, виявлення і припинення, уявляє собою особливий правоохоронний інструмент в межах провідного інституту інформаційного права – інформаційної безпеки. Суттєво прискорити вивчення феномену інформаційного делікту має формування самостійного комплексного наукового напрямку інформаційна деліктологія.

Подальше осмислення і прагматизація набутих знань повинні стати основою удосконалення інституту юридичної відповідальності в інформаційній сфері як фундаментального правового засобу, механізму, гаранту, покликаного забезпечувати регулятивну, захисну і охоронну дієвість інформаційного права, без чого не можливе існування й розвиток сучасного громадянського та формування інформаційного суспільства.

SUMMARY

The section examines the problem of general understanding of legally significant properties of the information offenses, their relationship with other types of offenses. The solution of this problem is an urgent task for the science of information law as well as for the general theory of law which is an integrating field of legal sciences. Based on the analysis of terminological and conceptual aspects of information offenses, their typology, legal features and specific traits, the authors introduce a generalized definition of information torts. Understanding the essence of offenses in the information sphere, ways to prevent, detect and stop them, constitutes a special law enforcement tool within the leading institute of information law – information security. Significant acceleration of the study of the phenomenon of information tort should be achieved through the formation of an independent scientific field, a comprehensive institution of information law – information delictology.

Further comprehension and pragmatization of acquired knowledge should be the basis for improving the institution of legal responsibility in the information sphere as a fundamental legal remedy, mechanism, guarantor designed to ensure regulatory, protective and vigilant effectiveness of the information law, without which the existence and development of modern civil and information society.

АННОТАЦИЯ

В разделе рассматривается проблема осознания юридически значимых свойств информационных правонарушений, их соотношение с другими видами правонарушений, как актуальной задачи прежде всего для науки информационного права и общей теории права, как интегрирующей в системе юридических наук. На основании осуществленного анализа терминологически-понятийных аспектов информационных правонарушений, их типологии, юридических признаков и

особенностей состава авторы предлагают их обобщающее определение, как «информационные деликты». Изучение сущности правонарушений в информационной сфере, путей их предупреждения, выявления и пресечения, представляет собой особый правоохранительный инструмент в пределах одного из ведущих институтов информационного права – информационной безопасности. Существенно ускорить изучение феномена информационного деликта может формирование самостоятельного комплексного научного направления «информационная деликтология».

Дальнейшее осмысление и прагматизация приобретенных знаний должны стать основой совершенствования института юридической ответственности в информационной сфере как фундаментального правового средства, механизма, гаранта призванного обеспечивать регулятивную, защитную и охранную функции информационного права, без чего невозможно существование и развитие современного гражданского и информационного общества.

6.1. Термінологічно-понятійні аспекти інформаційних правопорушень

Сучасні напрями гуманітарних та соціальних галузей науки досить активно оперують поняттями, які відображають протиправні діяння, певним чином пов'язані з інформаційною сферою: інформаційні, комп'ютерні правопорушення, правопорушення у сфері комп'ютерної інформації, у сферах інформаційних технологій (далі – ІТ) та інформаційної безпеки, кібернетичні правопорушення, тощо. Це свідчить про значний науковий інтерес до них та надзвичайну актуальність проблеми протидії таким правопорушенням.

Однак розмаїття правопорушень в інформаційній сфері настільки значне, що ні наукою, ні національними правовими системами, ні міжнародним правом не вироблено їх спільного розуміння. Залишається відсутньою термінологічна єдність і система загальноновизнаних теоретичних понять, які повною мірою могли б відобразити всю варіативність протиправних діянь і спричинених ними наслідків у царині інформації, інформаційних впливів і загроз, технологій, комп'ютерів та їхніх систем, локальних і глобальних інформаційно-телекомунікаційних мереж та систем.

Метою дослідження, що пропонується є дослідження правопорушень в сфері обігу інформації, використання інформаційних технологій, відповідної діяльності та виникаючих при цьому суспільних відносин – інформаційних правопорушень.

Досягнення зазначеної мети пов'язане з аналізом термінологічно-понятійних аспектів інформаційних правопорушень, дослідженням їх типології, юридичних ознак і складу, що й обумовлює логіку подання матеріалу. Вбачається важливим надання пропозицій науково-практичного характеру щодо подальшого забезпечення протидії інформаційним правопорушенням.

Необхідно визнати, що парадигмальна поняттєво-термінологічна система соціогуманітарних досліджень феномену інформації, породжених нею процесів та явищ (соціогуманітарної інформології) сьогодні перебуває лише в стадії «інтуїтивного» зародження, яка є природним етапом під час формування і становлення будь-якого інноваційного наукового напрямку²⁷⁷.

При цьому, відбуваються процеси, що суперечать загальноприйнятим нормам наукознавства, лінгвістики й, нарешті, накопиченому поколіннями досвіду наукової діяльності та її спадщини в галузі права.

Щодо предмету нашого дослідження, яким є інформаційні делікти, застосовуються такі словосполуки, як «інформаційні злочини», «комп'ютерні злочини» чи «комп'ютерні правопорушення» (комп'ютерна злочинність), «кіберзлочини» (кіберзлочинність), «правопорушення у сфері інформації», «правопорушення у сфері інформаційних технологій», «ІТ-правопорушення», «е-злочини», і навіть «злочини у сфері високих технологій»²⁷⁸.

У таких умовах актуальною є проблема визначення змісту термінів. І цьому є кілька причин. Перша, класична причина – дефініція терміна дозволяє окреслити предмет досліджень і дискусій, коло взаємопов'язаних з ним проблем. Інша – проблема поширення правопорушень в інформаційній сфері, тобто забезпечення інформаційної безпеки, через свою специфіку є глобальною і тому найбільш ефективно може бути вирішена лише за умови об'єднання зусиль найширших кіл міжнародної спільноти як на державному рівні, так і на рівні приватних корпорацій і асоціацій. Забезпечення їхньої ефективної взаємодії безпосередньо залежить від узгодженого розуміння термінології в цьому напрямку. Безсумнівно, наведені та ряд інших факторів і визначають необхідність якнайшвидшої «стандартизації» термінології.

У минулому (на пострадянському науковому просторі) вживався термін «комп'ютерна злочинність», з якого де-факто розпочався вітчизняний науковий дискурс щодо інформаційних правопорушень. В Юридичній енциклопедії «комп'ютерна злочинність» (*computer crime*) визначається як «вид злочинності, пов'язаний з незаконним використанням сучасних інформаційних технологій і засобів комп'ютерної техніки»²⁷⁹. Далі автори визначення посилаються на Закон України «Про захист інформації в

²⁷⁷ Беляков К.І. Суспільно-гуманітарні наукові дослідження в Україні: інформаційний вимір. Modern researches: progress of the legislation of Ukraine and experience of the European Union: Collective monograph. Part 1 / К.І. Беляков, О.О. Золотар. Riga: Izdevniecība «Baltija Publishing», 2020. С. 363–397.

²⁷⁸ Організаційно-правові та тактичні основи протидії злочинності у сфері високих інформаційних технологій: навчальний посібник / За ред. Б.В. Романюка; Є.Д. Скулиша. Київ: КИТ, 2011. 404 с.

²⁷⁹ Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ: «Укр. енцикл.», 2001. Т. 3. С. 669.

автоматизованих системах»²⁸⁰ і введена в КК України в 2001 році Розділу XVI Особливої частини «Злочини у сфері використання електронно-обчислювальних машин (комп'ютерів), систем та комп'ютерних мереж і мереж електрозв'язку» у межах ст.ст. 361-363¹, які, нібито, становлять правову основу боротьби з «комп'ютерною злочинністю» в Україні. Але в наведених правових нормах «комп'ютерна злочинність» не згадується і, тим більше, не має визначення як правова категорія.

З наведених позицій проглядаються два, на наш погляд, дуже важливих нюанси, які суттєво впливають на аксіоматику й понятійний апарат інформаційно-правових досліджень. По-перше, у законодавстві йдеться про відповідальність за технологічні порушення, пов'язані з роботою електронно-обчислювальних машин (комп'ютерів), систем і комп'ютерних мереж та мереж електрозв'язку, програмного забезпечення і т.д., тобто – про правопорушення, як було показано вище, лише в частині інформаційної сфери. Такі правопорушення можуть здійснюватися теж завдяки лише програмно-технічним засобам, які в сукупності прийнято позначати як інформаційні технології. По-друге, відповідальність в інформаційній сфері може виникати не тільки за злочини чи кримінальний проступок, а й за адміністративні правопорушення і, зрештою, проступок. Про це свідчить існуюча надана нами раніше класифікація цієї категорії правопорушень²⁸¹. Таким чином, «комп'ютерна злочинність» є лише складовою частиною правопорушень в інформаційній сфері, хоча, як правило, це визначення стосується сукупності всіх правопорушень (злочинів, адміністративних порушень, проступків), що вкотре доводить недоцільність уживання такого терміна. Мабуть тому, наразі визначення категорії «комп'ютерна злочинність» у чинному законодавстві України відсутні. Досліджуючи співвідношення комп'ютерних та інформаційних правопорушень С. А. Правдюк доходить висновку про те, що «комп'ютерні правопорушення є лише частиною інформаційних правопорушень, тобто співвідносяться між собою як частина та загальне»²⁸².

В. М. Бутузов, аналізуючи цю проблему, до комп'ютерних відносить злочини у сфері використання електронно-обчислювальних машин (комп'ютерів), систем та комп'ютерних мереж і мереж електрозв'язку і визначає їх як «посягання на відносини у сфері комп'ютерної обробки

²⁸⁰ Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах: Закон України від 5 липня 1994 р. № 80/94-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80/94-%D0%B2%D1%80>.

²⁸¹ Юридична відповідальність за правопорушення в інформаційній сфері та основи інформаційної деліктології: монографія / І.В. Арістова, О.А. Баранов, О.П. Дзьобань та ін.; за заг. ред. проф. К.І. Белякова. Київ: КВІЦ, 2019. 343 с.

²⁸² Правдюк С.А. Комп'ютерні правопорушення та інформаційні правопорушення: аспекти співвідношення / *Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України*. 2013. Вип. 182. Ч. 3. С. 216–223.

інформації, на права власності фізичних та юридичних осіб на інформацію і доступ до неї»²⁸³. Очевидно, що наведене трактування комп'ютерного злочину тяжіє до більш широкого змісту й охоплення різних проявів злочинності, як безпосередньо спрямованих проти порядку комп'ютерної обробки інформації, так і інших, які зазіхають на інформаційні права суб'єктів, що реалізуються за допомогою комп'ютерних систем. Аналогічні підходи простежуються в роботах багатьох вітчизняних учених незалежно від того, який термін вони використовують «комп'ютерний злочин» чи «кіберзлочин».

Широке тлумачення «кіберзлочинності» загалом відповідає позиції міжнародних експертів, оприлюдненої у 2000 році на Десятому конгресі ООН щодо попередження злочинності та поведження з правопорушниками. «Термін «кіберзлочинність» охоплює будь-який злочин, що здійснюється за допомогою комп'ютерної системи чи мережі, в рамках їх функціонування або з метою їх порушення. В принципі, він охоплює будь-який злочин, який може бути вчинено в «електронному» середовищі»²⁸⁴.

Значним кроком на шляху протидії інформаційним правопорушенням стало підписання у 2001 році Європейської конвенції про кіберзлочинність²⁸⁵, спрямованої на поглиблення міжнародної співпраці щодо протидії найбільш тяжким правопорушенням у галузі комп'ютерних систем і мереж або так званим «кібернетичним злочинам»²⁸⁶.

Конвенція в загальній формі визначила основні групи й види таких злочинів, за які національними законодавствами повинна встановлюватися кримінальна відповідальність, а саме: злочини проти конфіденційності, цілісності та доступності комп'ютерних даних і систем; злочини, пов'язані з комп'ютерами; злочини, пов'язані зі змістом інформації; злочини, пов'язані з порушенням авторських і суміжних прав.

Підписання Європейської конвенції про кіберзлочинність стало реакцією міжнародної спільноти на поширення найбільш небезпечних інформаційних правопорушень – злочинів у сфері інформаційних та комп'ютерних технологій. Вони становлять ту частку правопорушень пов'язаних з інформацією, яку

²⁸³ Бутузов В.М. Протидія комп'ютерній злочинності в Україні (системно-структурний аналіз): монографія. Київ: КИТ, 2010. С. 94.

²⁸⁴ Tenth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Vienna, 10-17 April 2000. Crimes related to computer networks /A/ CONF. 187/10. P. 4

²⁸⁵ Конвенція про кіберзлочинність: міжнародний документ від 23.11.2001. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_575

²⁸⁶ Див.: Словник термінів з кібербезпеки / за заг. ред. О.В. Копана, Є.Д. Скулиша. Київ: ВБ «Аванпост-Прим», 2012. С. 85-90; Мельник С.В., Тихомиров О.О. До проблеми формування понятійно-термінологічного апарату кібербезпеки / *Збірник наукових праць Військового інституту Київського національного університету ім. Т.Г. Шевченка*. 2011. Вип. 30. С. 165-171.

сьогодні вдалося певною мірою інституалізувати (виділити) кримінальним правом в окрему групу злочинів.

Підвищена увага світової спільноти до забезпечення кібернетичної безпеки та боротьби з кіберзлочинністю спричинила активізацію правотворчих процесів у цій сфері, зокрема й в Україні. Із цим логічно пов'язано формування відповідного понятійно-термінологічного апарату кібербезпеки та її нормативне (легальне) тлумачення, як «захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства та держави під час використання кіберпростору, за якої забезпечуються сталий розвиток інформаційного суспільства та цифрового комунікативного середовища, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних і потенційних загроз національній безпеці України у кіберпросторі»²⁸⁷.

Законодавець вводить також поняття «кіберзлочин», який тлумачить як «суспільно небезпечне винне діяння у кіберпросторі та/або з його використанням, відповідність за яке передбачена законом України про кримінальну відповідальність та/або яке визнано злочином міжнародними договорами України»²⁸⁸. Загалом, визнаючи наукову обґрунтованість цієї дефініції, не можна не враховувати те, що КК України не оперує поняттями «кібербезпека», «кіберзлочин» і «кіберпростір». Не передбачено і жодних змін у КК разом із прийняттям згаданого Закону. Отже запроваджене на рівні окремого закону поняття кіберзлочину фактично буде виконувати суто інтерпретаційну функцію, що ставить під сумнів прагматичність таких кроків законодавця.

Таким чином наразі в Україні маємо ситуацію, коли вирішення проблем забезпечення кібернетичної безпеки, яке відповідає загальносвітовим тенденціям, випереджає в нормативному закріпленні проблеми вищого порядку – інформаційної безпеки людини, держави та суспільства в цілому.

На думку О.А. Баранова «кібербезпека – це окремий випадок інформаційної безпеки, поява якого обумовлена використанням комп'ютерних систем та/або телекомунікаційних мереж. Кібербезпека – інформаційна безпека в умовах використання комп'ютерних систем та/або телекомунікаційних мереж. Надане визначення засноване на діалектичному зв'язку категорій загального і одиничного у сфері інформаційної безпеки. Кібербезпека розглядається як одиничне стосовно інформаційної безпеки, яка виступає в якості загального»²⁸⁹.

Запропонований підхід дозволяє розглядати проблеми кібербезпеки з позицій відносно напрацьованої теоретичної та практичної бази інформаційної

²⁸⁷ Про основні засади забезпечення кібербезпеки України: Закон України від 05.10.2017 № 2163-VIII. ч. 5, ст. 1. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2163-19>.

²⁸⁸ Там само.

²⁸⁹ Баранов О.А. Про тлумачення та визначення поняття «кібербезпека» / *Правова інформатика*. Київ. 2014. № 2(42). С. 60-61.

безпеки, створювати адекватні моделі правового забезпечення в цьому секторі інформаційної сфери, яка на часі є досить суперечливою.

Якщо проаналізувати термін «кіберзлочинність», то з першого погляду та за всіма законами словотворення, в основі його розуміння має лежати загальновизнане поняття «кібернетика» (від др.-грецьк. *κυβερνητική* – «мистецтво управління») – «наука про загальні закономірності процесів управління і передачі інформації у різних системах, будь то машини, живі організми або суспільство»²⁹⁰.

Концепти кібернетики застосовуються сьогодні не тільки в «чистій кібернетиці» (штучний інтелект, кібернетика другого порядку, комп'ютерний зір, системи управління, емерджентність, теорія комунікації), у біології (біоінженерія, біологічна кібернетика, біоінформатика, біоніка, медична кібернетика, нейрокібернетика, гомеостаз, синтетична біологія, системна біологія), у теорії складних систем (складні системи, теорія складних систем, складна адаптивна система та засоби її моделювання), у комп'ютерній науці (робототехніка, система підтримки прийняття рішень, клітинний автомат, симуляція), в інженерії (адаптивна система, інженерна кібернетика, ергономіка, біомедицинська інженерія, нейрокомп'ютинг, технічна кібернетика, системотехніка), в економіці та управлінні (кібернетичне управління, економічна кібернетика, дослідження операцій, системотехніка), у математиці (динамічна система, теорія інформації, теорія систем), але й у психології. В інформаційно-правових дослідженнях кібернетичні категорії знаходять висвітлення в інформаційному праві, правовій інформатиці, соціогуманітарній інформалогії, а сьогодні й в правовій теорії забезпечення «Інтернету речей»²⁹¹.

Однак в Інтернеті та літературі (навіть юридичній) «кіберзлочинність» визначається як «злочини, вчинені людьми з використанням інформаційних технологій із злочинними цілями»²⁹². При цьому автори використовують цей термін як синонім поняття «злочини у сфері інформаційних технологій»²⁹³.

Більш того, корінь «кібер-» призвів до виникнення цілої низки термінів і словосполучень, таких як згадані вище «кіберпростір», «кіберправо» і тощо. Однак, відомі нині визначення терміну, що розглядається, не дають приводу віднести його до категорії понять, пов'язаних з кібернетикою.

²⁹⁰ Енциклопедія кібернетики: у 2 т. / за ред. В.М. Глушкова. Київ: Гол. ред. Української радянської енциклопедії, 1973.

²⁹¹ Баранов О.А. Інтернет речей: теоретико-методологічні основи правового регулювання. Т. 1: Сфери застосування, ризики і бар'єри, проблеми правового регулювання: монографія / Наук.-дослід. ін-т інформатики і права НАПрН України. Харків: Право, 2018. 344 с.

²⁹² Пфо О.М. Основні поняття і класифікація кіберзлочинності / Актуальні задачі та досягнення у галузі кібербезпеки: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф., м. Кропивницький, 23–25 листоп. 2016 р. Кропивницький: КНТУ, 2016. С. 33–34.

²⁹³ Вікіпедія. Вільна енциклопедія. Інформаційний злочин. URL: http://uk.wikipedia.org/wiki/Інформаційний_злочин

Зі здійсненого нами аналізу зарубіжної літератури можна зробити висновок про те, що багаторічний досвід роботи європейських термінологів доводить, що не завжди варто вводити в обіг іншомовні слова за наявності загальноприйнятих національних. Водночас, не слід уникати запозичень, близьких і зручних для національної термінологічної системи, а також штучно усувати синоніми, тому що абсолютних синонімів практично не існує. Якщо для позначення якого-небудь поняття використовуються різні терміни, слід з'ясувати причину цього: можливо, тут мають місце різні явища. Тоді зберігаються обидва терміни і кожний з них отримує відповідну дефініцію.

З одного боку, вживання таких понять на побутовому рівні обумовлено використанням дослівного перекладу іноземних словосполучень (кальки), що є безпечним у випадку відсутності їх визначення у вітчизняній науці. Вочевидь, це надає їм загадковість, екзотичне забарвлення, однак, лише на рівні повсякденного спілкування, але не українського наукового мовного арсеналу. З іншого – з урахуванням лексико-семантичної специфіки наукового стилю ділової мови деяких країн світу (наприклад, тяжіння американського варіанта англійської мови до скорочень), ми вважаємо, що пряме їхнє використання, і тим більш у вітчизняній галузевій юридичній терміносистемі, як мінімум, невиправдано та недоречно, а, як максимум, – неприпустимо²⁹⁴.

Така позиція обумовлена тим, що виникаюча при цьому термінологічна ентропія спричиняє не тільки суттєву значеннєву плутанину, а й розбіжності в правовому тлумаченні таких дефініцій.

Таким чином, ми бачимо, що гносеологічним процесам становлення інформаційного правопорушення як науково-правової категорії притаманна певна непослідовність і фрагментарність, породжена актуалізацією окремих її аспектів.

З метою усунення зазначених недоліків пропонується узагальнююче визначення інформаційних правопорушень, яке, на наш погляд, може претендувати на енциклопедичне. **Інформаційний делікт** – це сукупність передбачених чинним законодавством протиправних суспільно небезпечних діянь (дій або бездіяльності) деліктоздатних суб'єктів інформаційних відносин, завдає шкоду інтересам людини, суспільства, держави і особистості в інформаційній сфері – зазіхають на право захисту від несанкціонованого поширення та використання інформації, негативних наслідків впливу інформації або функціонування інформаційних технологій, а також – інші суспільно небезпечні діяння, пов'язані з порушенням права власності на інформацію та інформаційні технології, права власників або користувачів інформаційних

²⁹⁴ Беляков К. І., Ланде Д. В., Новікова В. Г. Інформаційне законодавство України: новели 2013 року / *Юридичний вісник України*. Київ., 2013. № 52 (965). С. 14-15.

*технологій вчасно одержувати чи поширювати достовірну та повну інформацію, і за вчинення якого державою передбачене застосування заходів юридичної відповідальності до правопорушника*²⁹⁵.

6.2. Типологія інформаційних деліктів

Норми, що передбачають інформаційні делікти як цілісний правовий інститут, неможливо охопити в межах окремих «класичних» галузей права (цивільного, кримінального, адміністративного тощо). Найбільш відповідним змістом поняття «інформаційний делікт» наповнює розгляд з позицій інформаційного права, яке і саме перебуває на стадії формування й осмислення. У системі права інформаційне право має характер складного міжгалузевого утворення. Його норми не забезпечуються власними механізмами «інформаційної юридичної відповідальності» в усій сукупності карних, штрафних, компенсаційних заходів, а «обслуговуються» охоронними і захисними засобами інших галузей права. Це надає комплексний інтегруючий характер інститутам інформаційного права, зокрема інституту інформаційних деліктів, та унеможлиблює застосування до нього такого традиційного критерію видового розподілу правопорушень, як «галузевий вид юридичної відповідальності». Тобто інформаційні делікти мабуть не коректно позиціонувати як самостійний вид поряд із конституційними, кримінальними, адміністративними, цивільно-правовими чи дисциплінарними, а тим більш міжнародними правопорушеннями.

Інформаційні делікти як окремий міжгалузевий вид правопорушень охоплюють усі протиправні діяння, які певним чином пов'язані з інформацією і за які встановлюється кримінальна, адміністративна, цивільно-правова та інша юридична відповідальність.

Сутність зв'язку правопорушення з інформацією, тобто його інформаційність, виявляється у посяганні на певний порядок, правовідносини, серед яких, в інформаційному ракурсі, виділяються такі:

– по-перше, відносини, пов'язані з формуванням й використанням інформаційних ресурсів на основі створення, збирання, оброблення, накопичення, зберігання, пошуку, поширення й надання інформації;

– по-друге, відносини щодо створення й застосування інформаційних технологій та засобів їхнього забезпечення;

– по-третє, відносини, зумовлені необхідністю захисту інформації та прав суб'єктів інформаційних відносин²⁹⁶.

²⁹⁵ Юридична відповідальність за правопорушення в інформаційній сфері та основи інформаційної деліктології: монографія / І.В. Арістова, О.А. Баранов, О.П. Дзьобань та ін.; за заг. ред. проф. К.І. Белякова. Київ: КВІЦ, 2019. С. 323.

Загальною рисою всіх інформаційних деліктів є зв'язок з інформаційними процесами, зокрема обігом інформації, обмеженням інформації у доступі, а також інформаційними ресурсами, інформаційними технологіями, інформаційно-телекомунікаційними системами тощо. Ознака «інформаційне» вказує передусім на характер цілої категорії протиправних діянь, до якої належать, по-перше, безпосередні порушення інформаційних прав і свобод суб'єктів, а по-друге, інші правопорушення, якщо вони здійснюються в певному інформаційному середовищі.

Отже делікт може бути інформаційним не тільки за спрямуванням (змістом), якщо посягає на інформацію або засоби її оброблення, передавання та збереження, а й за способом вчинення – з використанням ІТ, систем, засобів. Причому суспільна небезпечність деяких «традиційних» видів злочинів, учинених із використанням сучасних ІТ, може значно зростати, зумовлюючи необхідність посилення юридичної відповідальності за них, що відповідним чином відображається в кримінальному законодавстві.

Задля забезпечення певної науково-пізнавальної диференціації інформаційних деліктів дослідники виділяють широке їх розуміння – вся сукупність, незалежно від форм прояву, та вузьке – тільки делікти інформаційні за змістом, тобто ті, що безпосередньо порушують права суб'єктів інформаційних відносин²⁹⁷.

Загалом зловмисне використання ІТ становить сьогодні особливу суспільну загрозу, оскільки може надавати деліктам рис латентності (прихованості), анонімності, стрімкості, транскордонності, масштабності наслідків, що полегшує досягнення протиправних цілей та ускладнює протидію їм.

Юридичним критерієм виділення інформаційних деліктів серед усіх інших виступає присутність інформаційних компонентів (ознак) у їхньому складі як:

1) об'єкта правопорушення – якщо протиправне діяння спрямоване проти інформаційних відносин або ж предмета правопорушення, тобто інформації та її носіїв, інформаційних засобів і систем;

2) елемента об'єктивної сторони правопорушення, що вказує на спосіб, шлях здійснення протиправного діяння – у разі його вчинення з використанням ІТ.

²⁹⁶ Волеводз А.Г. Правонарушения в информационной сфере: некоторые проблемы ответственности / Информационное общество в России: проблемы становления: сборник научных трудов Выпуск 2.; Московский институт радиотехники, электроники и автоматики (технический университет). Москва, 2002. С. 26-35; Полушкин А.В. О понятии информационного правонарушения / *Российский юридический журнал*. 2009. № 3. С. 207-210.

²⁹⁷ Правдюк С.М. Інформаційні правопорушення: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Київ, 2015. 17 с.

При цьому самостійну юридичну природу мають тільки правопорушення, які безпосередньо посягають на інформаційні відносини, що виражається в порушенні інформаційних прав та невиконанні або неналежному виконанні обов'язків, пов'язаних з інформацією (інформаційні делікти у вузькому розумінні). Саме ця частина правопорушень дає підстави визначати інформаційні делікти як окремий вид. Усі інші їхні юридичні ознаки відповідають традиційній конструкції правопорушення в теорії права.

Попри те, що поняття «інформаційний делікт» є переважно науково-доктринальним, його сутнісні ознаки можна знайти в численних, передбачених законодавством, протиправних діяннях, які мають фактичний вираз зокрема як:

- незаконне збирання, зберігання, оброблення, знищення, відтворення, поширення інформації;
- приховування, неповідомлення інформації;
- несвоєчасне надання інформації;
- викривлення, надання або поширення завідомо недостовірної (необ'єктивної) інформації;
- поширення інформації соціально шкідливого змісту;
- неправомірний доступ до інформації;
- розголошення інформації з обмеженим доступом;
- здійснення негативного інформаційного впливу на свідомість людини (групи людей, суспільства);
- створення, використання, поширення шкідливого програмно-технічного забезпечення;
- незаконний доступ, використання систем оброблення, зберігання, передавання інформації;
- несанкціоноване втручання, перешкоджання роботі автоматизованих та інформаційно-телекомунікаційних систем та їхніх складових.

В усій різноманітності протиправних діянь, пов'язаних з інформацією, достатньо чітко виділяються певні їх сукупності, спільні за змістом (спрямуванням), які доцільно розглядати як основні видові групи інформаційних деліктів:

1) *правопорушення проти інформаційних ресурсів*, що посягають на інформаційні правовідносини щодо забезпечення належних якісних характеристик інформації (конфіденційності, цілісності, доступності, спостережності, тощо);

2) *правопорушення проти інформаційного простору*, які посягають на інформаційні правовідносини, пов'язані з належним наданням відповідної інформації, недопущенням поширення небезпечної (шкідливої) інформації та використанням технологій негативного інформаційно-психологічного впливу;

3) *правопорушення проти інформаційної інфраструктури*, що посягають на інформаційні правовідносини, які виникають у сфері використання об'єктів

інформаційної інфраструктури (автоматизованих та інформаційно-телекомунікаційних систем, комп'ютерів, серверів, їхнього програмного забезпечення тощо);

4) *інші* інформаційні делікти, для яких властиве використання інформаційних ресурсів, інформаційного простору, інформаційної інфраструктури задля здійснення протиправних діянь, що посягають на інші правовідносини (щодо власності, суспільної та державної безпеки, господарської діяльності тощо)²⁹⁸.

Очевидно, що наведена класифікація має переважно загальнотеоретичний характер. Інформаційні делікти як певний концептуальний вид, можуть бути класифіковані за багатьма іншими ознаками, традиційними для типології правопорушень:

– за сферами суспільних відносин (в економічній, політичній, екологічній, культурній, науковій, освітній сфері);

– залежно від об'єкта, якому завдається шкода (інформаційні правопорушення проти особи; інформаційні правопорушення проти суспільства; інформаційні правопорушення проти держави);

– за галузями господарювання (у промисловості, торгівлі, сільському господарстві, на транспорті);

– за видами інформаційної діяльності (у царині створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, захисту інформації);

– за ступенем суспільної небезпечності/шкідливості (інформаційні злочини й проступки);

– за формою діяння (протиправна дія або бездіяльність);

– за формами вини (умисні; з необережності);

– за кількістю осіб, які вчинили інформаційний делікт (одноособові; групові);

– за видом юридичної відповідальності (інформаційні делікти, за які встановлена кримінальна, адміністративна, цивільно-правова, дисциплінарна та інша відповідальність) тощо²⁹⁹.

Сьогодні слід наголосити і на надзвичайній актуальності осмислення такої категорії інформаційних деліктів, які виходять поза юрисдикційні межі національних правових систем і становлять загальносвітову загрозу – «міжнародних інформаційних злочинів». Їх можна інтерпретувати як діяльність суб'єктів міжнародної політики щодо відвертого спотворення інформаційного простору шляхом потужної інформаційної експансії, системної

²⁹⁸ Тихомиров О.О. Інформаційні правопорушення: теоретико-правова концепція / *Інформаційна безпека людини, суспільства, держави*. 2015. № 1(17). С. 38-47.

²⁹⁹ Див.: Правдюк С.А. Класифікація інформаційних правопорушень / *Порівняльно-аналітичне право*. URL: <http://www.pap.in.ua>; Основи інформаційної безпеки України: навч. посіб. / за заг. ред. А.І. Марущака. Київ: Наук.-вид. центр НА СБ України, 2013. 388 с.

дезінформації, інформаційної ізоляції окремих регіонів, створення перепон в роботі міжнародних спостерігачів з метою формування ілюзорної суспільної думки, необхідної для ведення державної міжнародної політики, що не відповідає гуманістичним і правовим ідеалам сучасного суспільства та загрожує світовому порядку. Ефективність протидії міжнародним інформаційним деліктам пов'язані із специфічним видом юридичної відповідальності – міжнародною відповідальністю і, відповідно, всіма проблемами її реалізації.

6.3. Юридичні ознаки та особливості складу інформаційних деліктів

Нагадаємо, що інформаційні делікти в широкому розумінні (правопорушення в інформаційній сфері) мають подвійне походження – як власне інформаційне, так і інше, притаманне тим деліктам, які завдяки розвитку ІТ набули нового інструментарію вчинення.

У зв'язку з цим ознаки інформаційних деліктів виявляються в єдності загального і своєрідного в їхній правовій природі. У процесі розгляду вони можуть комбінуватися залежно від вирішуваних завдань наукової, освітньої чи практичної юридичної діяльності, зокрема як:

– *ознаки науково-пізнавального характеру* – виділені в процесі наукового осмислення, узагальнення, спроб систематизації, виявлення нового, спільного і відмітного порівняно з іншими деліктами тощо, що необхідно для виконання конкретних завдань певних наукових досліджень;

– *загально-правові ознаки* – інтерпретовані в результаті розгляду інформаційних деліктів крізь призму традиційної конструкції правопорушення в теорії права, що може використовуватися з навчально-пізнавальною метою;

– *формально-юридичні ознаки* – відображені (змодельовані) в елементах складу окремих правопорушень, передбачених законом, шляхом застосування засобів юридичної техніки;

– *фактичні ознаки* – характеристики конкретних вчинених інформаційних деліктів, які є предметом охоронної правозастосовної практики і відповідного юридичного аналізу.

Розгалуженість сучасної юридичної науки і практики та її складний дослідницький арсенал, зумовлюють значну варіативність можливих підходів до інформаційних деліктів, зокрема їхніх ознак, рис, властивостей, видів, що загалом становлять онтологічні й гносеологічні основи інформаційної деліктології. Тому сукупність характеристик інформаційних деліктів, отриманих в результаті пізнання в межах тієї чи іншої юридичної діяльності, зумовлюються галуззю юриспруденції, її предметною сферою, метою і завданнями, методологічною основою тощо.

Так, осмислюючи юридичну природу інформаційних правопорушень, С.М. Правдюк виокремлює такі їх ознаки, які по суті є відмітними: 1) міжгалузевий характер, у зв'язку з чим відповідальність за них передбачена в деліктному законодавстві різних галузей права; 2) ідеальний характер, тобто вони так чи інакше пов'язані зі специфічною субстанцією – інформацією; 3) вчиняються, як правило, в інформаційній сфері, середовищі; 4) складність ідентифікації правопорушника чи джерела небезпеки (особливо для комп'ютерних правопорушень), а також місця і часу вчинення (особливо для комп'ютерних правопорушень); 5) динамічний та перманентний розвиток способів, засобів їх вчинення, що ускладнює ефективну їх превенцію та боротьбу з ними; 6) особливу роль при визначенні правопорушення інформаційним надається об'єкту порушення (інформаційні відносини), предмету (інформаційна інфраструктура, інформаційні права і свободи людини та громадянина) чи знаряддям вчинення (інформаційно-телекомунікаційні технології (засоби інформатизації та телекомунікацій), інші засоби зв'язку)³⁰⁰.

За іншого оприлюдненого підходу, дослідниками пропонується всю сукупність ознак правопорушень в інформаційній сфері диференціювати на: загальні – соціального, юридичного, об'єктивного, психологічного, наслідкового характеру; спеціальні – ознаки предметного характеру і ознаки інформаційної складової об'єктивної сторони інформаційного правопорушення.

Очевидно, що варіантів авторських наукових позицій щодо явищ «інформаційний делікт», «інформаційне правопорушення», «правопорушення в інформаційній сфері» може бути безліч.

На шляху формування доктринальних інформаційно-деліктологічних знань найбільш доцільним вважаємо виділення й осмислення правових ознак, які орієнтують на осмислення своєрідної інформаційності правопорушення та встановлення місця інформаційних деліктів в системі правової поведінки загалом та протиправної зокрема.

Розглядаючи зміст та класифікацію інформаційної діяльності та виділяючи як різновид «<...> *неправомірну інформаційну діяльність* – соціально-шкідливу інформаційну діяльність у державному чи недержавному сектору соціального забезпечення, або приватні дії в інформаційній сфері, які здійснюються з порушенням чинного національного чи міжнародного законодавства, завдають матеріальної чи моральної шкоди фізичним та юридичним особам або порушують їх права, та підлягає притягненню до юридичній відповідальності згідно із законом»³⁰¹, ми зазначали, що

³⁰⁰ Правдюк С.М. Інформаційні правопорушення: автореферат дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук (спец. 12.00.07). Київ, 2015. С. 8–9.

³⁰¹ Беляков К.І. Інформаційна діяльність: зміст та підходи до класифікації / *Інформація і право*. Київ: НДЦ правової інформатики АПРн України, 2012. № 3. С. 63–69.

«суб'єктами неправомірної інформаційної діяльності є деліктоздатна особа, яка вчинила протиправне діяння – правопорушення. Суб'єктами правопорушень можуть бути: індивідуальні суб'єкти – фізичні особи-громадяни, особи без громадянства, іноземні громадяни, а також спеціальні суб'єкти, що мають владні повноваження (службові, посадові особи); колективні суб'єкти – юридичні особи – різноманітні організації, створені і зареєстровані в законному порядку (підприємства, установи, державні органи та служби, органи місцевого самоврядування тощо)»³⁰².

Оскільки нові категорії суб'єктів правопорушень разом із виникненням інформаційних деліктів не виокремлюються, то суб'єктивні характеристики цієї категорії правопорушень, такі як види суб'єктів, їхня деліктоздатність, вина та її форми, мета і мотиви, свідомо-вольовий характер будуть наповнені традиційним змістом, який не потребує додаткового розкриття. Натомість протиправність, небезпечність, шкідливість і об'єктивний вираз можуть мати свою «інформаційну» специфіку.

1. *Інформаційні делікти мають протиправний характер, тобто вчиняються всупереч вимогам права.* Основним об'єктом посягань таких правопорушень є інформаційні відносини регламентовані правовими нормами. При цьому особливості вияву протиправності інформаційного делікту наразі пояснюються залежно від галузі права, нормами якої передбачена відповідальність за такий делікт. Так, в межах адміністративного і кримінального права, в яких домінують імперативні норми, протиправність інформаційних деліктів виявляється в порушенні безпосередніх заборон або у невиконанні обов'язків, встановлених законом. А, наприклад, у цивільному праві, для якого характерне диспозитивне регулювання та наявність договірної складової інституту юридичної відповідальності, інформаційні делікти полягатимуть у порушенні цивільних прав, невиконанні або неналежному виконанні цивільних обов'язків, що можуть бути визначені як законом (актами цивільного законодавства), так і відповідним цивільно-правовим договором.

2. *Інформаційні делікти мають суспільно-небезпечний / шкідливий характер.* Усвідомлення суспільної небезпечності та/або шкідливості інформаційних деліктів у сучасній науці потребує особливої виваженості. Традиційний для навчальної юридичної літератури, проте не безсумнівний, розподіл правопорушень на суспільно-небезпечні й шкідливі, як підстава відокремлення злочинів від проступків, не забезпечує повноти розкриття природних рис феномену «інформаційний делікт».

Новітні інформаційні правопорушення, на відміну від інших, частіше виникають не поодинокі, а характеризуються масовістю, нерідко лавиноподібністю поширення, що спричинено їх латентністю, легкістю

³⁰² Беляков К.І. Ознаки неправомірної інформаційної діяльності / *Наука і правоохорона*. Київ: ДНДІ МВС України, 2012. № 1(15). С. 103–109.

повторювання, універсальністю і доступністю знарядь вчинення, важкістю виявлення, фіксації і розкриття тощо. Суспільна небезпека окремого такого правопорушення може бути непомітною, але вона реальна і цілком очевидна, якщо інформаційні делікти певного виду розглядати в сукупності.

Окрім того, вітчизняна юридична наука має альтернативні концепти суспільної небезпечності правопорушень. Серед них найбільш поширеною є ідея «генетичного» зв'язку усіх видів правопорушень, завдяки чому певна міра суспільної небезпеки притаманна їм усім, а не тільки злочинам. Але деякі автори, зокрема, дискутуючи про сутність та ознаки правопорушень в інформаційній сфері, усе ж таки вдаються до їх формального розподілу на соціально-небезпечні й шкідливі, з чим важко погодитися зважаючи на попередні доводи.

Отже, наукова актуальність розгляду небезпечності / шкідливості інформаційних деліктів полягає не у здійсненні видової диференціації на злочини і проступки, а у відповідному вимогам часу науковому осмисленню обох цих характеристик як різнорівневих. З огляду на це, неможливо не підтримати В.К. Колпакова, який, досліджуючи адміністративно-деліктний правовий феномен, зазначає, що «в системі сучасних знань про адміністративний проступок конкурування концепцій суспільної небезпечності/шкідливості себе вичерпало. Суспільну небезпеку і суспільну шкоду в контексті дослідження ознак адміністративного проступку необхідно розглядати в діалектичному співвідношенні з урахуванням сучасних досягнень юридичних, філософських, соціологічних та інших наук»³⁰³. Очевидно, що наведені роздуми в повній мірі стосуються не тільки адміністративних, а й інформаційних деліктів в цілому.

3. *Інформаційний делікт – це діяння.* Конкретний інформаційний делікт є актом поведінки в межах системи інформаційних відносин, сформованих суспільством і врегульованих правом.

Як специфічне діяння інформаційний делікт, характеризують, по-перше, певний «простір», сформований внаслідок інформатизації соціального життя, до якого належить об'єктивний прояв протиправної поведінки (реальна дія чи бездіяльність), по-друге, можливі варіації такого об'єктивного прояву з характерними для них унікальними рисами, зумовленими власне інформаційністю.

Тут необхідно відмітити, що загальноживана назва «правопорушення в інформаційній сфері», є лише абстрактним позначенням наявності певних зв'язків правопорушення з інформаційними явищами. У контексті ж конкретизації тієї реальності, у якій вчиняється інформаційний делікт, поняття «інформаційна сфера» виглядає дещо надмірним, адже зміст його доволі

³⁰³ Колпаков В.К. Адміністративно-деліктний правовий феномен: монографія. Київ: Юрінком Інтер, 2004. С. 165.

широкий і дискусійний та не обмежується правовим ракурсом. Існування поведінкових проявів інформаційного делікту лежить скоріш у певному «сегменті», утвореному сполученням інформаційної і правової сфер, або, що буде точніше, у сфері інформаційних правовідносин.

Для правової науки інформаційний делікт є передусім об'єктом правової дійсності, що осмислюється й перетворюється на відповідних методологічних засадах. З огляду на наукову міждисциплінарність, юридичну міжгалузевість, територіальну і юрисдикційну транскордонність явища «інформаційний делікт», особливу цінність для його дослідження має методологія просторового мислення, саме як складова правової методології.

Не вдаючись до дискусії щодо змісту та співвідношення загальних понять «сфера» та «простір», зазначимо, що особливість просторового підходу в юридичній науці пов'язана не тільки із своєрідністю юридичного розуміння поняття простору (зокрема, простору як форми соціального буття, для якого не обов'язкові прив'язки до фізичного простору та обмеження кордонами), а й своєрідністю та багатоманітністю права як соціального явища, особливостями його пізнання³⁰⁴.

Таким чином, інформаційні правопорушення – це протиправні діяння у сфері інформаційних правовідносин, але власні юридичні образи (моделі, концепції) як конкретні види інформаційних деліктів з відповідними правовими наслідками в формі юридичної відповідальності вони отримують у певному правовому просторі (національному, європейському, галузевому тощо) з притаманними йому ідеалами, цінностями, принципами, методами, зокрема привнесеними інформатизацією.

Юридично значущі ознаки інформаційного делікту, як і всіх інших правопорушень, узагальнюються в конструкції юридичного складу, що становить сукупність обов'язкових елементів: об'єкт, суб'єкт, об'єктивна, суб'єктивна сторона інформаційного делікту.

Особливості видового розмаїття і нормативної фіксації складів інформаційних деліктів у правовому просторі певної держави будуть залежати від доктринальних тенденцій, правових традицій, юридичної техніки, форм писаного права тощо, притаманних національній правовій системі, а також вимог відповідних міжнародних актів.

Разом із тим, міжгалузевий характер юридичної відповідальності за інформаційні делікти, вимагає вивчення їх складів з позицій тих галузей права, якими така відповідальність передбачена. Наприклад, спираючись на класифікації складів адміністративних правопорушень³⁰⁵, склади

³⁰⁴ Тихомиров О.Д. Просторовий вимір права: проблеми методологічного осмислення / *Право України*. № 3-4. 2013. С. 32-38.

³⁰⁵ Колпаков В.К. Адміністративно-деліктний правовий феномен: монографія. Юрінком Інтер. Київ, 2004. С. 157.

інформаційних деліктів також можна диференціювати за ступенем суспільної небезпеки (основні і кваліфіковані), за характером шкоди (матеріальні і формальні), за суб'єктом (особисті і службові), за структурою (однозначні й альтернативні), за особливостями конструкції (описові і бланкетні). А в цивільному праві склад інформаційних деліктів необхідно розглядати крізь призму своєрідної концепції складу цивільного правопорушення як сукупності загальних (типових) умов, наявність яких необхідна для покладення відповідальності на порушника цивільних прав та обов'язків, що може мати договірний і недоговірний характер.

Проте, в будь-якому разі, інформаційна специфіка протиправності, суспільної небезпечності/шкідливості й об'єктивації інформаційного делікту як діяння позначається на сприйнятті елементів його юридичного складу, насамперед, об'єкта і об'єктивної сторони. Саме в цих елементах складу знаходять своє місце ті юридичні ознаки, які дають змогу виокремити інформаційний делікт серед інших правопорушень. Про відсутність певної домінантної інформаційності суб'єкта і суб'єктивної сторони інформаційного делікту свідчить і достатньо традиційний їх розгляд авторами профільних наукових публікацій³⁰⁶.

Об'єктом правопорушення завжди є регламентовані правом суспільні відносини. Їх урегульованість, упорядкованість являє собою ту загальносоціальну і правову цінність, яка передусім «потерпає» від неправомірних діянь.

Якщо інформаційні делікти розглядати в максимально широкому розумінні і, відповідно, виділяти їх не тільки за об'єктом, а й за елементами об'єктивної сторони (шляхом, способом здійснення правопорушення), то до об'єктів таких правопорушень належатимуть як інформаційні правовідносини, незалежно від способів посягання на них, так і інші правовідносини, що порушуються протиправними діяннями, які вчиняються з безпосереднім використанням інформаційних технологій, засобів, систем.

Проте іманентну інформаційну природу, яка являє собою первинний інтерес для науки інформаційного права, мають тільки інформаційні делікти у вузькому розумінні. Їхнім об'єктом є суто інформаційні відносини – суспільні відносини, що виникають в інформаційній сфері, в процесі або як наслідок інформаційної діяльності, та охороняються правом.

Серед інформаційних відносин об'єктне коло правопорушень складають: відносини в галузі масової інформації, авторського права, забезпечення

³⁰⁶ Див., наприклад: Настюк В.Я., Белевцева В.В. Загальноправова характеристика адміністративної відповідальності за інформаційні правопорушення / *Інформація і право*. 2013. № 1(7). С. 151–157; Волкова А. О. Особливості юридичної відповідальності за правопорушення в інформаційній сфері / *Правова інформатика*. 2014. № 1(41). С. 72–80; Коваленко Л. П. Деякі питання щодо правопорушень в інформаційній сфері / *Форум права*. 2013. № 4. С. 158–167.

інформаційної безпеки, бібліотечної та архівної справи; відносини у сфері встановленого правового режиму відкритої публічної інформації та інформації з обмеженим доступом, зокрема державної, комерційної, банківської, професійної таємниць, таємниці листування і телефонних розмов, службової інформації, персональних даних тощо. До нематеріальних предметів правопорушень у сфері інформаційних відносин можна віднести відомості про осіб, предмети, факти, події, явища незалежно від форми їхнього подання, а також комп'ютерні дані; до матеріальних – носії інформації, засоби обробки, зберігання, передавання (поширення) інформації.

Об'єктивну сторону інформаційних деліктів становить зовнішнє вираження правопорушення в формі діяння, негативні наслідки та причино-наслідковий зв'язок між ними, звичайно, з урахуванням інтерпретації цих елементів різними галузями права. Разом із обов'язковими інформаційний зміст делікту може виявлятися і в факультативних елементах об'єктивної сторони, найчастіше як спосіб вчинення.

Своєрідність інформаційних деліктів може зумовлювати певну нестандартність усвідомлення їх об'єктивної сторони. Це, передусім, стосується протиправних діянь у «кібернетичному просторі», тобто просторі, «<...> сформованому інформаційно-комунікаційними системами, в якому проходять процеси перетворення (створення, зберігання, обміну, обробки та знищення) інформації, представленої у вигляді електронних комп'ютерних даних»³⁰⁷. Їх об'єктивна сторона може не містити звичного зовнішнього виразу протиправної поведінки суб'єкта, з яким чітко зіставляються конкретні наслідки. Так, порушення процесів обробки інформації в комп'ютерних системах здійснене комп'ютерним вірусом (шкідливим програмним забезпеченням), який діє і поширюється некероване та несвідомо переноситься користувачами, на перший погляд, важко пов'язати з конкретною винною особою. Проте завжди існує зловмисник, який створює і поширює такий вірус, або здійснює перше його впровадження в комп'ютерну систему чи мережу. У такому разі саме ініціювання шкідливих інформаційних процесів, управління ними необхідно вважати зовнішнім виразом протиправної поведінки деліквента.

Негативні наслідки інформаційних деліктів полягають передусім у завданні шкоди або створенні загрози інформаційним інтересам особи, суспільства, держави. Це фактично може виразитись як у конкретних матеріальних збитках так і в численних проявах загально відчутних нематеріальних втрат – підриві авторитету та ділової репутації (окремих суб'єктів або держави в цілому), формуванні неадекватної (необґрунтованої)

³⁰⁷ Мельник С.В., Тихомиров О.О., Ленков О.С. До проблеми формування понятійно-термінологічного апарату кібербезпеки / *Збірник наукових праць Військового інституту Київського національного університету ім. Т.Г. Шевченка*. 2011. Вип. 30. С. 165–171.

громадської думки та дезорієнтації населення, створенні суспільної паніки, дискредитації владних структур та їхніх рішень тощо.

Використання інформаційних технологій, систем, засобів як спосіб вчинення правопорушення виступає додатковою кваліфікуючою ознакою тільки тоді, коли законом визнана особлива небезпечність такого способу вчинення делікту (злочину), що відповідним чином зафіксовано в юридичному складі. Наприклад ч. 3 ст. 190 КК «Шахрайство» передбачає посилене покарання за шахрайство, вчинене у великих розмірах, або шляхом незаконних операцій з використанням електронно-обчислювальної техніки.

У цьому разі інформаційний зміст правопорушення, навіть не будучи іманентною ознакою, істотно впливає на суспільну небезпечність даного виду злочину і відповідальність за нього, що безпосередньо визначено кримінальним законом. Це є незайвим свідченням тому, що подібні види деліктів (інформаційні за способом) певною мірою мають залишатися в фокусі інформаційної деліктології поряд із деліктами інформаційними за змістом.

Необмеженість, багатогранність та динамічність інформаційної сфери, глибоке проникнення ІТ у суспільне життя постійно надають нові можливості, способи й знаряддя для вчинення різноманітних інформаційних правопорушень (не тільки злочинів, а й проступків), серед яких уже відомі або «традиційні». Причому, якщо останні у своїх звичних формах не несли значної суспільної небезпеки, то з використанням ІТ можуть набути загрозливих для суспільства масштабів³⁰⁸.

У контексті завдань правового забезпечення в такій ситуації необхідно, по-перше, усвідомлювати, що являє собою інформаційне правопорушення та які правові критерії і мета їх виділення (філософська, теоретична, нормативно-інтерпретаційна тощо), по-друге, максимально виважено і системно підходити до удосконалення законодавчого понятійно-термінологічного апарату в інформаційній сфері.

Сучасна правова доктрина потребує розвитку в напрямі осмислення природи, основних властивостей, правових причин та передумов виникнення, юридичних наслідків інформаційних правопорушень (інформаційної деліктності), а також визначення їх місця в загальній системі протиправної поведінки як на галузевих рівнях в межах інформаційного, кримінального, адміністративного, цивільного права, так і з позицій загальної теорії права.

Ця істотна проблема міждисциплінарного характеру зумовлює цілий спектр напрямів наукових досліджень. Небезпечні діяння, які відповідають концепції «інформаційне правопорушення», маючи первинну техніко-

³⁰⁸ Тихомиров О.О. До осмислення правової природи протиправних діянь в кібернетичній сфері. Європейське право і європейська правова освіта – пріоритетні напрями підготовки вітчизняних фахівців права: мат. постійно діючого наук.-теор. семінару (Національна академія внутрішніх справ, 14 травня 2014 року). 2014. Вип. 3. С. 73–75.

технологічну або психологічну природу, стали предметом передусім численних досліджень і публікацій в межах технічних та спеціальних наук, на підставі яких інформаційні правопорушення можуть розглядатися як специфічна самостійна категорія правопорушень – **інформаційні делікти** – як сукупність передбачених чинним законодавством протиправних суспільно небезпечних діянь (дій або бездіяльності) деліктоздатних суб'єктів інформаційних відносин, що наносить шкоду інтересам суспільства, держави і особистості в інформаційній сфері – зазіхають на право захисту від несанкціонованого поширення та використання інформації, негативних наслідків впливу інформації або функціонування інформаційних технологій, а також – інші суспільно небезпечні діяння, пов'язані з порушенням права власності на інформацію та інформаційні технології, права власників або користувачів інформаційних технологій вчасно одержувати чи поширювати достовірну та повну інформацію, і за вчинення якого державою передбачене застосування заходів юридичної відповідальності до правопорушника.

Сьогодні постійно підвищує вимоги до адекватності механізмів правового забезпечення інформаційної сфери та інформаційної безпеки людини, держави, суспільства, зокрема й юридичних засобів запобігання та протидії інформаційним правопорушенням. Тому науковці – фахівці з кримінального й адміністративного права, криміналістики, кримінології дедалі частіше досліджують такі правопорушення, але переважно в контексті засобів виявлення, розслідування, припинення правопорушень, та юридичної відповідальності. Отриманні знання мають бути сконцентровані в самостійному науковому утворенні із центральним об'єктом – явищем інформаційної деліктності і власним своєрідним методологічним апаратом.

Убачається що нині мета аналізу інформаційних деліктів як відносно самостійного виду має передусім науковий характер. І результатом його має стати формування системи міжгалузевих юридичних знань – певної концепції, яка дасть змогу більш вдало визначити природу протиправних діянь в інформаційній сфері, краще усвідомити їхню специфіку й загальні особливості, що забезпечить вироблення ефективних шляхів протидії їм на практиці. Суттєво прискорити виконання цього завдання може формування й розвиток самостійного комплексного наукового напрямку **«інформаційна деліктологія»** – комплексна інституція інформаційного права, що являє собою систему наукових знань про інформаційні правопорушення, їх природу, причини та умови виникнення, що сприяють порушенню норм інформаційного законодавства, особу правопорушника, а також засоби профілактики відповідної категорії деліктів та забезпечення інформаційного правопорядку в цілому. Інформаційна деліктологія, як система знань про правопорушення в інформаційній сфері містить достатньо сформований комплекс ознак, на

підставі яких інформаційні правопорушення можуть розглядатися як специфічна самостійна категорія правопорушень – інформаційні делікти.

Саме в межах інформаційної деліктології, як інституту інформаційно-правових досліджень, мають вивчатися інформаційні делікти, що, з урахуванням міжгалузевого характеру, на наш погляд, у змозі комплексно вирішити наявні й потенційні методологічні та інші правові проблеми.

Нажаль юридичне визнання українським законодавцем небезпечності «інформатизації» злочинної діяльності з різних причин відбувається досить повільно. Наразі ж можна констатувати невідповідність охоронної складової інформаційного законодавства та його інформаційно-деліктної складової сучасним потребам і, як наслідок, недосконалість, неефективність юридичних і організаційних механізмів охорони й захисту прав суб'єктів інформаційних відносин. Подальше осмислення і прагматизація набутих знань повинні стати основою удосконалення інституту юридичної відповідальності в інформаційній сфері як фундаментального правового засобу, механізму, гаранту, покликаного забезпечувати регулятивну, захисну і охоронну дієвість інформаційного права, без чого не можливе існування й розвиток сучасного громадянського та формування інформаційного суспільства в Україні.

References:

1. Беляков К.І. *Суспільно-гуманітарні наукові дослідження в Україні: інформаційний вимір. Modern researches: progress of the legislation of Ukraine and experience of the European Union: Collective monograph. Part 1* / К.І. Беляков, О.О. Золотар. Riga: Izdevniecība «Baltija Publishing», 2020. С. 363–397.
2. *Організаційно-правові та тактичні основи протидії злочинності у сфері високих інформаційних технологій: навчальний посібник* / За ред. Б.В. Романюка; Є.Д. Скулиша. Київ: КИТ, 2011. 404 с.
3. *Юридична енциклопедія: В 6 т.* / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ: «Укр. енцикл.», 2001. Т. 3. С. 669.
4. *Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах: Закон України від 5 липня 1994 р. № 80/94-ВР.*
6. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80/94-%D0%B2%D1%80>.
5. Правдюк С.А. Комп'ютерні правопорушення та інформаційні правопорушення: аспекти співвідношення / *Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України*. 2013. Вип. 182. Ч. 3. 222 с.
6. Бутузов В.М. *Протидія комп'ютерній злочинності в Україні (системно-структурний аналіз): монографія*. Київ: КИТ, 2010. 343 с.
7. *Енциклопедія кібернетики: у 2 т.* / за ред. В.М. Глушкова. Київ: Гол. ред. Української радянської енциклопедії, 1973.
8. Беляков К. І., Ланде Д. В., Новікова В. Г. Інформаційне законодавство України: новели 2013 року / *Юридичний вісник України*. Київ., 2013. № 52 (965). С. 14–15.
9. *Tenth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders*, Vienna, 10-17 April 2000. Crimes related to computer networks /A/ CONF. 187/10. P. 4
10. *Конвенція про кіберзлочинність: міжнародний документ від 23.11.2001.*
7. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_575
11. *Словник термінів з кібербезпеки* / за заг. ред. О.В. Копана, Є.Д. Скулиша. Київ: ВБ «Аванпост-Прим», 2012. С. 85–90

12. *Про основні засади забезпечення кібербезпеки України*: Закон України від 05.10.2017 № 2163-VIII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2163-19>.
13. Баранов О.А. Про тлумачення та визначення поняття «кібербезпека» / *Правова інформатика*. Київ. 2014. № 2(42). С. 60–61.
14. Пфо О.М. *Основні поняття і класифікація кіберзлочинності* / Актуальні задачі та досягнення у галузі кібербезпеки: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф., м. Кропивницький, 23–25 листоп. 2016 р. Кропивницький: КНТУ, 2016. С. 33–34.
15. *Юридична відповідальність за правопорушення в інформаційній сфері та основи інформаційної деліктології*: монографія / І.В. Арістова, О.А. Баранов, О.П. Дзьобань та ін.; за заг. ред. проф. К.І. Белякова. Київ: КВІЦ, 2019. 343 с.
16. Волеводз А.Г. *Правонарушения в информационнои сфере: некоторые проблемы ответственности*. Информационное общество в России: проблемы становления: сборник научных трудов Выпуск 2.; Московский институт радиотехники, электроники и автоматики (технический университет). Москва, 2002. С. 26–35.
17. Полушкин А.В. О понятии информационного правонарушения / *Российский юридический журнал*. 2009. № 3. С. 207-210.
18. Правдюк С.М. *Інформаційні правопорушення*: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Київ, 2015. 17 с.
19. Тихомиров О.О. Інформаційні правопорушення: теоретико-правова концепція / *Інформаційна безпека людини, суспільства, держави*. 2015. № 1(17). С. 38–47.
20. Баранов О.А. *Інтернет речей*: теоретико-методологічні основи правового регулювання. Т. 1: Сфери застосування, ризики і бар'єри, проблеми правового регулювання: монографія / Наук.-дослід. ін-т інформатики і права НАПрН України. Харків: Право, 2018. 344 с.
21. Правдюк С.А. Класифікація інформаційних правопорушень / *Порівняльно-аналітичне право*. URL: <http://www.pap.in.ua>
22. *Основи інформаційної безпеки України*: навч. посіб. / за заг. ред. А.І. Марущака. Київ: Наук.-вид. центр НА СБ України, 2013. 388 с.
23. Беляков К.І. *Інформаційна діяльність: зміст та підходи до класифікації* / *Інформація і право*. Київ: НДЦ правової інформатики АПрН України, 2012. № 3. С. 63–69.
24. Беляков К.І. Ознаки неправомірної інформаційної діяльності / *Наука і правоохорона*. Київ: ДНДІ МВС України, 2012. № 1(15). С. 103–109.
25. Колпаков В.К. *Адміністративно-деліктний правовий феномен*: монографія. Київ: Юрінком Інтер, 2004. 528 с.
26. Тихомиров О.Д. Просторовий вимір права: проблеми методологічного осмислення / *Право України*. № 3-4. 2013. С. 32–38.
27. Настюк В.Я., Белевцева В.В. Загальноправова характеристика адміністративної відповідальності за інформаційні правопорушення / *Інформація і право*. 2013. № 1(7). С. 151–157
28. Волкова А. О. Особливості юридичної відповідальності за правопорушення в інформаційній сфері / *Правова інформатика*. 2014. № 1(41). С. 72–80
29. Коваленко Л. П. Деякі питання щодо правопорушень в інформаційній сфері / *Форум права*. 2013. № 4. С. 158–167.
30. Мельник С.В., Тихомиров О.О., Ленков О.С. До проблеми формування понятійно-термінологічного апарату кібербезпеки / *Збірник наукових праць Військового інституту Київського національного університету ім. Т.Г. Шевченка*. 2011. Вип. 30. С. 165–171.
31. Тихомиров О.О. *До осмислення правової природи протиправних діянь в кібернетичній сфері. Європейське право і європейська правова освіта – пріоритетні напрями підготовки вітчизняних фахівців права*: мат. постійно діючого наук.-теор. семінару (Національна академія внутрішніх справ, 14 травня 2014 року). 2014. Вип. 3. С. 73–75.
32. *Про основні засади забезпечення кібербезпеки України*: Закон України від 05.10.2017 № 2163-19. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2163-19>

Розділ VII Загальна характеристика рецидивної злочинності

ШАРАШЕНІДЗЕ Лаша Анзорович
Перший проректор Університету імені
Давида Агмашинабелі (Грузія)

- 7.1. Криминологическая характеристика рецидивной преступности
- 7.2. Факторы, обуславливающие рост рецидива преступлений
- 7.3. Проблемы усовершенствования уголовно-правовых норм об ответственности за рецидив преступлений

General characteristics of recidivism
Sharashenidze L. A.
First vice-rector of David Agmashinabeli University
(Georgia)

Общая характеристика рецидивной преступности
Шарашенидзе Лаша Анзорович
Первый проректор Университета имени Давида Агмашинабелли

Ключові слова: рецидив, злочин, пенітенціарна система, правова держава, міжнародне співробітництво, боротьба із злочинністю.

Keywords: recidivism, crime, penitentiary system, rule of law, international cooperation, fight against crime.

Ключевые слова: рецидив, преступление, пенитенциарная система, правовое государство, международное сотрудничество, борьба с преступностью.

АННОТАЦІЯ

В разделе обозначено проблематику роли субъективных факторов, которые влияют на человека при формировании его отношения к праву: в частности, исследования социальных, информационных, социально-психологических аспектов становления правового поведения, обусловленности выбора человеком определенного варианта поступков в конкретной жизненной ситуации, процесса закрепления в сознании людей более важных мотивов, побуждающего его действовать социально активно и в новом соответствии с законом. Теоретически обосновано, что на сегодня: возложенные на систему исполнения наказаний задачи – исправление осужденных – решаются на неудовлетворительном уровне; существующая пенитенциарная система не в полной мере соответствует требованиям усиления борьбы с преступностью в стране и целям формирования правового государства; современная практика исполнения наказаний выдвигает ряд новых проблем – это гуманное, основанное на социальной справедливости, поведение с осужденными, именно такой подход позволит не только резко сократить преступность, но и изменить психологию граждан, которые совершают преступления.

SUMMARY

The section identifies the role of subjective factors that affect a person in shaping his relationship to law: in particular, the study of social, informational, socio-psychological aspects of legal behavior, the conditionality of a person's choice of a particular course of action in a particular life situation, the process of consolidation in consciousness people of more important motives, motivating him to act socially active and in a new way according to the law. It is theoretically substantiated that today: the tasks assigned to the system of execution of punishments – correction of convicts - are solved at an unsatisfactory level; the existing penitentiary system does not fully meet the requirements of strengthening the fight against crime in the country and the goals of the rule of law; modern practice of execution of punishments raises a number of new problems – it is humane, based on social justice, behavior with convicts, this approach will not only dramatically reduce crime, but also change the psychology of citizens who commit crimes.

АНОТАЦІЯ

У розділі окреслено проблематику ролі суб'єктивних факторів, які впливають на людину при формуванні її ставлення до права: зокрема, дослідження соціальних, інформаційних, соціально-психологічних аспектів становлення правової поведінки, обумовленості вибору людиною певного варіанту вчинків в конкретній життєвій ситуації, процесу закріплення в свідомості людей важливих мотивів, які спонукають її діяти соціально активно та відповідно до закону. Теоретично обґрунтовано, що на сьогодні: покладені на систему виконання покарань завдання – виправлення засуджених – вирішуються на незадовільному рівні; існуюча пенітенціарна система не в повній мірі відповідає вимогам посилення боротьби зі злочинністю в країні і цілям формування правової держави; сучасна практика виконання покарань висуває ряд нових проблем – гуманна, заснована на соціальній справедливості, поведінка із засудженими, саме такий підхід дозволить не тільки різко скоротити злочинність, але і змінити психологію громадян, які скоюють злочини.

7.1. Криминологическая характеристика рецидивной преступности

Рассмотрение правомерного поведения как результата осуществляемого или осуществленного права ведет к более активному изучению в юридической, психологической, медицинской науке социального поведения человека в сфере правовой регуляции, ее общественно полезных связей. В основе этого процесса находится необходимость выявления и учета всех условий и факторов, которые способствуют правовой социализации личности, созданию надлежащего психологического климата для массового правомерного поведения, что признается более важным направлением в науке о государстве и праве.

В связи с этим большое значение имеет всестороннее изучение субъективных факторов, влияющих на человека при формировании его отношения к праву: в частности, исследования социальных, информационных, социально-психологических аспектов становления правового поведения, обусловленности выбора человеком определенного варианта поступков в конкретной жизненной ситуации, процесса закрепления в сознании людей более важных мотивов, побуждающего его действовать социально активно и в новом соответствии с законом.

В данном контексте определение закономерностей становления правомерности в действиях личности, разработка ее типологии, мотивов ценностных ориентаций относительно правомерного поведения, исследования механизма сознательного соблюдения правовых предписаний в пределах последующего усовершенствования общественного механизма действия права являются актуальным заданием общей теории права.

В последнее время важность исследования проблем правомерного поведения личности обусловлена повышенными требованиями к росту ее социальной активности в условиях современного украинского государства. Всесторонне развитую, духовно обогащенную, социально активную личность невозможно представить без высокого уровня правосознания и правовой культуры, без готовности действовать в соответствии с правовыми требованиями³⁰⁹.

В нашем государстве на современном этапе разработка вопросов, связанных с правомерным поведением личности, являются очень актуальной, как и во всем мире. Среди них – задачи активного противодействия идеологии об «ограничении» прав человека, утверждение о том, что соблюдение нашими гражданами юридических обязанностей – результат только принудительного давления извне и т.п.

³⁰⁹ Бикеев И. Актуальные проблемы ответственности за множественность преступлений. *Уголовное право*. 2001. № 4.

Международное сотрудничество всегда определялось задачами сочетания усилий для решения общих, существенных задач. Существует эта цель, обычно, и в международном сотрудничестве в сфере уголовной юстиции³¹⁰.

Но если речь идет о правосудии, очевидно, что этой общей, актуальной задачей является профилактика преступности. Причем, существенным является то, что сама преступность должна приобрести качество массового и одинакового для всех или большинства стран зла. Именно в этих условиях можно будет стимулировать международную кооперацию ученых-юристов и практиков. Рассматривая данный вопрос, ставятся задачи, которые перерастут в длительное разностороннее усвоение темы на международном уровне, причем с обязательным регулярным возвращением на национальный уровень, ведь только тогда результаты международного сотрудничества принесут пользу.

Следует отметить, что уголовно-исполнительная система Грузии сложилась во времена административно-командного управления. Поэтому ей присущи такие черты, как неоправданно жесткий централизм, закрытость, ведомственность. Меры, которые применяют органы исполнения наказаний, научные и опытные учреждения, занимающиеся усовершенствованием деятельности системы исправления и убеждения осужденных, пока еще не дают эффективных результатов из-за несовершенства законодательства. Существующая регламентация исполнения наказаний перегружена ведомственными подзаконными актами, содержит неоправданные запреты, не соответствует международным пенитенциарным стандартам³¹¹.

Наиболее уязвимым звеном на сегодняшний день является недостаточное кадровое обеспечение и низкий профессиональный уровень работников учреждений исполнения наказаний. Прежде всего, это касается их психолого-педагогической квалификации, что негативно сказывается на повышении воспитательной направленности отбывания наказаний осужденными.

Многие руководители и работники системы среди основных средств исправления признают труд, нередко недооценивая психолого-педагогическую и воспитательную работу. На сегодняшний день в практике убеждения преступников еще не сложилась система предоставления социальной помощи осужденным как в процессе отбывания наказания, так и после освобождения.

Поэтому, из вышесказанного следует, что возложенные на систему исполнение наказаний задачи – исправление осужденных – решаются на

³¹⁰ Бишоп Н. Европейские правила применения общественных санкций и мер: привлечение и участие общественности /под ред. Ю.И. Калинина. Саратов, 2003.

³¹¹ Новые направления развития уголовного законодательства в зарубежных государствах: сравнительно-правовое исследование: монография /В. Ю. Артемов, И. С. Власов, Н. А. Голованова и др.; отв. ред. Н. А. Голованова, С. П. Кубанцев; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М.: ООО «ЮРИДИЧЕСКАЯ ФИРМА КОНТРАКТ», 2019. 424 с.

неудовлетворительном уровне; существующая пенитенциарная система не в полной мере соответствует требованиям усиления борьбы с преступностью в стране и целям формирования правового государства. Устранить эти недостатки, радикально перестроить исправительную политику, реорганизовать систему исполнения наказаний, правоприменительную деятельность призвано новое уголовно-исполнительное законодательство.

Существующий разрыв приводит к возвращению в общество озлобленного, психологически неуравновешенного человека с высокой криминогенной опасностью. Потому социальная адаптация лиц, которые освобождаются из мест лишения свободы, в нормальных условиях представляет серьезную проблему и рассматривается в единстве и целостности с проблемами отрядной системы³¹².

Современная практика исполнения наказаний выдвигает ряд новых проблем. Это гуманное, основанное на социальной справедливости, поведение с осужденными³¹³. Такой подход позволит не только резко сократить преступность, но и изменить натуру людей, которые совершают преступления. Центральным звеном в этом процессе является отрядная система, существующая более пятидесяти лет, выдержавшая многолетнюю проверку практикой, и показавшая свою состоятельность и необходимость.

Проблема рецидива является сложной и многогранной, она описывает само понятие рецидива, его связь с фактом осуществления нового преступления после правомочного осуждения за предыдущее или после отбывания хотя бы части наказания. Определение меры влияния рецидива на наказуемость, то есть предоставление рецидиву значения общего отягчающего обстоятельства (рассмотрение рецидива в ряде других общих отягчающих обстоятельств, влияющих на наказание в пределах санкции, предусмотренных за новое преступление) или квалифицирующей обстоятельства (влекущие за собой изменение квалификации совершенного и увеличение размера наказания), определение важности форм вины для признания наличия рецидива (возможность констатации умысла, как при осуществлении первого, так и последующего преступления, или для признания наличия рецидива достаточно вины, определение возраста обвиняемого на момент совершения преступления для признания наличия рецидива, или любых его форм (следует ли учитывать судимость за преступления, совершенные обвиняемым в возрасте до 18 лет); обусловливание значения характера наказания для признания наличия рецидива (необходимое в обоих случаях осуждения к лишению свободы или другой вид наказания); обусловливание значения периода времени,

³¹² Жевлаков Э. О состоянии законности в учреждениях уголовно-исполнительной системы. *Уголовное право*. 2015. № 2.

³¹³ Яцишин М. М. Гуманізація кримінально-виконавчого права України. *Юридична Україна*. 2008. № 9. С. 100–104.

прошедшего с момента осуждения (отбывание наказания) за предыдущее преступление до совершения нового преступления, свидетельствующее о наличии внутренней связи между преступными действиями для признания наличия рецидива (ограничение влияния рецидива временем); установление влияния процессуального порядка возбуждения дела при наличии рецидива (идет ли речь о делах публичного или частного обвинения); определение характера следствий при признании факта рецидива (режим отбывания наказания, возможность применения институтов условного осуждения и условно-досрочного освобождения, применение специальных уголовно-правовых мер в постпенитенциарный период); отделение случаев последующего повторения рецидива (однократно, многократно) и установления принципов наказуемости в следующих случаях: предоставление факультативного или обязательного характера, предусмотренного законом усиления наказуемости за рецидив и связанных с этим следствий³¹⁴.

Рецидив является многозначным понятием, которое рассматривается правовой наукой в различных аспектах. Общепринятым является рассмотрение рецидива в трех аспектах: законодательном, криминологическом и пенитенциарном.

Законодательное или легальное – это понимание рецидива (его сущности, границы и следствий для осужденного) в том значении, в котором его определяет уголовный закон³¹⁵. Это понятие рецидива всегда связано с наличием судимости (отбыванием наказания) за ранее совершенное преступление. Уголовное понятие рецидива является наиболее распространенным и заключается в установлении факта повторения преступления. Сюда можно отнести любой вид многочисленных преступлений.

Понятие криминологического рецидива может совпадать с легальным лишь в случаях совершения повторного преступления после осуждения за ранее совершенное преступление или после отбывания наказания. Во всех других случаях они не совпадают³¹⁶.

Вполне понятно, что законодательное определение рецидива не может охватить все ситуации, которые фактически к нему приводят. Например, если предыдущие действия были совершены в возрасте, исключающем уголовную ответственность, или если предыдущее преступление подпало под действие акта об амнистии, а также, если судимость была погашена, то указанные лица юридически не могут быть определены как рецидивисты. Однако, понятие

³¹⁴ Ягунов Д. В. Державне управління пенітенціарною системою України: історія, сучасність, перспективи: моногр. Одеса: ОРІДУНАДУ, 2005. 252 с.

³¹⁵ Кленова Т.В. Принципы уголовного права и принципы кодификации в уголовном праве. *Государство и право*. 1997. № 1.

³¹⁶ Кленова Т.В. Принципы уголовного права и принципы кодификации в уголовном праве. *Государство и право*. 1997. № 1.

криминологического рецидива, помогает выработать правильно мнение о личности преступника и меру его социальной опасности при определении наказания.

Пенитенциарное понятие рецидива предусматривает повторное отбывание лицом наказания в виде лишения свободы и используется в уголовном и уголовно-исполнительном праве³¹⁷. Учитываются и такие судимости, которые в силу актов об амнистии или по другим основаниям были сняты или погашены. С другой стороны, не берутся во внимание судимости относительно меры наказания, не связанные с лишением свободы.

Наиболее высоким считается уровень пенитенциарного рецидива, потому что лишением свободы караются, в первую очередь, лица, которые уже имели судимость, и которым было назначено ранее наказание в виде лишения свободы (чаще краткосрочное) не возымевшее необходимого влияния.

Пенитенциарный рецидив имеет важное значение для определения строгости вида режима отбывания лишения свободы (например, ст. 158 Закона о выполнении наказания в Болгарии). Согласно п. «б» абзац 2 ст. 39 «а» УК Чехословакии, в так называемый второй вид исправительно-трудовых учреждений направляются осужденные к лишению свободы, если они в течение последних 10 лет до совершения преступления отбывали наказание в виде лишения свободы за преднамеренное преступление³¹⁸.

Согласно п. «в» абз. 2 ст. 39 «а» в третье, наиболее строгое исправительно-воспитательное учреждение, направляются лица, которым наказание в виде лишения свободы назначено, как особо опасным рецидивистам³¹⁹.

Мы говорим о легальном осознании рецидива, потому, как только уголовный закон определяет его понятия и виды, принципы назначения наказания и применении других уголовно-правовых средств, они являются основанием для организации рациональной борьбы с рецидивной преступностью и содержащих необходимые гарантии строгого соблюдения законности.

Кроме того, именно на основе легального определения рецидива и его видов, уголовной статистикой определяются его объем в общем количестве осужденных и структурные особенности.

Рецидив, как один из видов множества преступлений, отличается от других форм повторности совершения преступления тем, что в данном случае имеет место самостоятельная ответственность за каждое отдельное преступление. Когда лицо привлекается к ответственности за рецидив, оно

³¹⁷ Чеботарьова Ю. А. Правовий статус засуджених до позбавлення волі: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. Х., 2005. 22 с.

³¹⁸ Ceskoslovenske trestni pravo. Svazek 1, Obesna cast. Praha, 1976. С. 220.

³¹⁹ Ceskoslovenske trestni pravo. Svazek 1, Obesna cast. Praha, 1976. С. 220.

осуждается за совершение одного преступления, но при оценке этого преступления учитывается также и предыдущее, за которое оно ранее было осуждено или даже отбыло наказание. Предыдущая судимость в этом случае осуществляет повторное влияние, рассматривается законом как необходимый элемент понятия рецидива³²⁰.

При рассмотрении проблемы рецидива необходимо, в первую очередь, определить исходные позиции, на которых базируется учение о рецидиве в уголовном праве. При этом следует исходить из таких методологических положений³²¹:

1. Рецидив считается одним из проявлений преступности.

Вопрос рецидива нельзя рассматривать изолированно от проблемы преступности в целом, от особенностей ее развития в обществе, мероприятий и средств борьбы с ней, поэтому рецидивная преступность представляет собой органическую часть всей преступности. Никакие специфические особенности рецидива не могут служить основанием для отделения проблемы рецидива от проблемы преступности. Изучение преступности нельзя представить, как можно полнее без выяснения состава преступления с точки зрения рецидива.

Невозможно организовать эффективную борьбу с преступностью, не осознавая ее характера, абстрагируясь от размеров и меры интенсивности рецидива. Невозможно правильно организовать деятельность учреждений по исполнению наказаний, не зная, кто является объектом уголовно-исполнительного влияния: рецидивист или лицо, которое впервые совершило преступление.

Рецидивы преступлений по своей сущности и законодательной характеристике представляют собой один из видов многочисленных преступлений, при этом считаясь одним из самых опасных их видов.

Рассмотрение рецидива в плане учения о преступлениях, как одной из форм множественности преступлений, является доминирующим не только в теории уголовного права. Оно нашло свое закрепление в современном уголовном законодательстве некоторых стран. Например, во втором разделе Общей части УК Болгарии есть специальный раздел «множественность

³²⁰ Новые направления развития уголовного законодательства в зарубежных государствах: сравнительно-правовое исследование: монография /В.Ю. Артемов, И.С. Власов, Н.А. Голованова и др.; отв. ред. Н.А. Голованова, С.П. Кубанцев; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М.: ООО «ЮРИДИЧЕСКАЯ ФИРМА КОНТРАКТ», 2019. 424 с.

³²¹ Новые направления развития уголовного законодательства в зарубежных государствах: сравнительно-правовое исследование: монография /В.Ю. Артемов, И.С. Власов, Н.А. Голованова и др.; отв. ред. Н.А. Голованова, С.П. Кубанцев; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М.: ООО «ЮРИДИЧЕСКАЯ ФИРМА КОНТРАКТ», 2019. 424 с.

преступлений» («множественность преступления»). Аналогичный раздел присутствует и в Общей части УК Румынии³²².

Таким образом, отличительной чертой законодательства о рецидиве в уголовном праве, является рассмотрение его, как одной из форм множественности преступлений. Из этого важного положения можно сделать вывод о том, что законодатель рассматривает рецидив, в первую очередь, как свойство преступления, а лицо его совершившее, – в неотъемлемой связи с преступным действием.

Болгарский криминалист Д. Михайлов, в частности, справедливо отмечает: «Концепция законодателя в отношении того, что рецидив является формой многочисленности преступлений, имеет и другое существенное значение: акцент делается на действие и его преступный характер, а не на лицо и его преступную природу»³²³.

Рассмотрение рецидива в плане учения о преступлении означает, что существенным для решения вопросов о рецидиве считается материальное понятие преступления. Именно это составляет основу для определения законодателем условий факультативности, усиление наказания при наличии предыдущей судимости.

2. Рецидив состоит из повторения преступлений.

Лицо, осуществившее рецидив, было осуждено за ранее совершенное преступление и поддано наказанию, снова возвращается на путь совершения преступлений. Таким образом, его общественная опасность, в первую очередь, определяется общественно опасным поведением. При оценивании личности преступника нельзя игнорировать значения этих действий.

Свойства личности преступника и, в том числе, ее социальная опасность не могут иметь самостоятельного значения для уголовной ответственности, не могут служить для нее основанием. Уголовное право связывает ответственность лица с совершением им конкретного общественно опасного действия, предусмотренного уголовным законом в качестве преступления.

Ответственность рецидива построена на тех же основаниях, что и ответственность вообще в уголовном праве – при наличии признаков в совершенном составе преступления, предусмотренного уголовным законом.

Понятно, что признание лица «особо опасным рецидивистом» (§41 КК Чехословакии), особым рецидивистом, многократным рецидивистом (п.п.13, 14 §137 КК Венгрии), сложным или многократным рецидивистом (ст. 46 КК Югославии) не может считаться основанием для наступления уголовной

³²² Клейменов М.П. Вопросы изучения социальных последствий рецидивной преступности. Борьба с групповой и рецидивной преступностью. Межвуз. сб. науч. тр. Омск, 1984.

³²³ Михайлов Д. Вопросы рецидива наказательного права НР Болгария. Часть первая. София, 1974. С. 206.

ответственности³²⁴. Оно является лишь обстоятельством, которое квалифицирует совершенное лицом конкретное преступление как более тяжкое. Качество «опасный рецидивист», – указывает профессор И. Ненов, – не обосновывает уголовной ответственности, а является обстоятельством, которое только квалифицирует его как более тяжкое преступление, совершенное субъектом в прямых указаниях в законе случаях. Это необходимо специально подчеркнуть, чтобы определить принципиальные отличия одной концепции права по сравнению с соответствующими понятиями другой концепции уголовного права, которая отвергает конкретное действие, как основание для уголовной ответственности и требует изменения ее «опасностью субъекта»³²⁵.

Рецидив, как повторение преступления в условиях непогашенной или неснятой судимости, относится к признакам, которые характеризуют озлобленность преступника; является обстоятельством, указывающим на его повышенную опасность. Такое лицо, в виду развитых у нее стойких антисоциальных взглядов и привычек, все больше теряет общественно полезные связи, деморализует, имеет склонность к осуществлению новых преступлений. Из этого складывается социальная опасность такого лица.

Причиной возникновения таких антисоциальных взглядов и привычек не могут быть психофизиологические свойства человека, они кроются в социальных явлениях – возникают, изменяются и отбрасываются в результате влияния определенных общественных факторов. Как подчеркивает криминалист А.М. Яковлев, «не свойства (качества) людей (в том числе психологические свойства и качества), а конкретные общественно опасные действия, причем непременно выявленные, и зафиксированные в установленном законом порядке, могут быть вовлечены в сферу уголовного права, могут рассматриваться как сведения по делу и, следовательно, влиять на судьбу людей. В этом – одна из существенных гарантий законности в отправлении правосудия. Именно здесь проходит та черта, которая отделяет психологию от службы»³²⁶.

Преступление – основной уголовно-правовой критерий характера и меры общественной опасности личности преступника. Уголовное право не знает норм, которые предусматривают уголовную ответственность лиц, не совершивших конкретных преступных действий.

³²⁴ Новые направления развития уголовного законодательства в зарубежных государствах: сравнительно-правовое исследование: монография /В.Ю. Артемов, И.С. Власов, Н.А. Голованова и др.; отв. ред. Н.А. Голованова, С.П. Кубанцев; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М.: ООО «ЮРИДИЧЕСКАЯ ФИРМА КОНТРАКТ», 2019. 424 с.

³²⁵ Ненов И. Наказательное право Народной Республики Болгария. Общая часть. София, 1972. С. 166.

³²⁶ Яковлев А.М. Борьба с рецидивной преступностью. М., 1964. С. 96.

«Уголовная ответственность, – указывает В.В. Филимонов, – может быть регулятором поведения человека, а следовательно, и предотвращать совершение преступления только в том случае, если она будет касаться его действий, а не свойств его личности»³²⁷.

Важно при этом подчеркнуть, что сама по себе социальная опасность личности до тех пор, пока она не проявилась в совершении уголовных преступлений, не может иметь уголовно-правового значения, не может служить основанием для уголовной ответственности.

Уголовное право выходит из того нерушимого положения, что единственным основанием для уголовной ответственности является наличие в совершенных признаках состава преступления, предусмотренного законом. Оно отклоняет позиции, в которых есть основания для ответственности в социальной опасности личности. Таким образом, только совершенное преступление может считаться критерием социальной опасности преступника в любых случаях, включая и рецидив.

7.2. Факторы, обуславливающие рост рецидива преступлений

Сам факт общественной опасности личности не может считаться основанием для применения к нему меры уголовного наказания, к подобным лицам после отбывания ими наказания за совершенное преступление могут применяться меры административного характера, направленные на предотвращение совершения новых преступлений.

Основанием для усиления уголовной ответственности повторных преступников является их склонность к совершению преступлений, которая выявляется в результате совершения преступных действий³²⁸. Общественная опасность лица объективно выражена в факте совершенного преступления. Не случайно размер наказания определяется рецидивисту в зависимости от количества и характера совершенных им преступлений.

В основе самой классификации рецидива, которая известна законодательству большинства стран, лежит количество совершенных преступлений, их мера и судимость за них. Таким образом, между преступным действием и лицом, которое его осуществило, существует диалектическая взаимосвязь. Рецидив считается квалифицирующим признаком преступления, которое находит свое выражение в повторном совершении преступлений, и вместе с этим относится к признакам, которые характеризуют субъект преступления, личность преступника.

³²⁷ Филимонов В.Д. Общественная опасность личности преступника. Томск, 1970. С. 262.

³²⁸ Филимонов В.Д. Общественная опасность личности преступника. Томск, 1970. С. 266.

Такими являются важнейшие положения, которые содержатся в основе законодательного определения понятия рецидива и установления его необходимых следствий, организации борьбы с рецидивной преступностью, общего учения о рецидиве и борьбы с организованной преступностью в целом.

Однако, как известно, информация о мафии принадлежит к эпохе нормандского вторжения в Сицилию (XI век), вынудившее местное население отойти в глубины острова. Некоторые авторы считают наиболее достоверной датой XIII век, другие – период испанского господства (XVI век). Известные итальянские криминологи Дж.Джебиа и Е.Фрагола считают, что исследование о возникновении мафии должно обращаться не к моменту образования организации (потому как мафия не организация), а к моменту формирования определенной психологии сицилийцев, которая постепенно стала обычаем и традицией³²⁹. Эти авторы не считают мафию организацией, их утверждение в известной мере является справедливым в отношении к так называемой «старой», «классической» или «феодальной» мафии и в современный период.

Феодальный строй считается ключом для понимания старой мафии, потому что в нем сконцентрированы все противоречия, характерные для Сицилии: отставание в общественно-политической и экономической областях, постоянное ухудшение условий жизни крестьянства, отсутствие централизованной государственной власти и хищничество баронов.

«Практически, – пишут Джебиа и Фрагола, – мафия рождается как субкультура, которая утверждает собственные принципы самозащиты и экономической регуляции, которые внедряются в жизнь за помощью быстрее угрозы насилия, чем его применение, в границах, исключительно отстающего аграрного общества, которое подвергается длительным нападениям бандитов и лишенного эффективных форм защиты и государственной юстиции»³³⁰.

Мафия и бандитизм соединялись в отдельные исторические периоды, по своей сути, отличные явления, потому что мафия ставит целью усиления власти, стремится к урегулированию социальных отношений. Согласно критерию «собственной юстиции», бандит, в первую очередь, порывает связь с обществом, он человек «вне закона», в то время как мафиози – «уважаемый человек».

Бандит живет изолированно от общества, его преследует официальная власть; мафиози прекрасно вписывается в социальный контекст, маскируется с посредством какой-либо легальной деятельности, получает от официальной власти привилегии в обмен за поддержку во время выборов.

Отличаясь друг от друга, бандитизм и мафия являются результатом одной и той же социальной и политической реальности. Мафия очень заинтересована в том, чтобы вовлечь бандита в свою орбиту, используя его для запугивания и

³²⁹ Вицин С.Е. Системный подход и преступность: учеб. пособие. М., 1989. С. 31.

³³⁰ Вицин С.Е. Системный подход и преступность: учеб. пособие. М., 1989. С. 31.

осуществления насилия, и предоставляет ему за его услуги защиту, которые базируются по принципу круговой поруки.

Большую роль в борьбе с организованной преступностью итальянские криминологи отводят школе, задание которой – воспитывать детей таким образом, чтобы возможные будущие жертвы мафии стали способными противодействовать ей, не боясь обращаться к государственным органам³³¹.

Как считают итальянские исследователи, даже самые совершенные с точки зрения технического взгляда законы не в состоянии противодействовать экономическим преступлениям, и тем более искоренить этот вид преступления, если правоохранительными органами не будет очень тщательным образом изучена социальная реальность страны.

Однако пожелания и предложения итальянских специалистов не нашли отражения в конкретных нормах закона. Борьба с организованной преступностью и ее предотвращение продолжает оставаться одним из острых вопросов, стоящих перед обществом.

Организованные преступники имеют значительное влияние на профсоюзы. Они осуществляют свое руководство, выступая посредниками между предпринимателями и рабочими. Роль преступных организаций особенно велика в небольших поселках, где большинство населения работает на одном большом предприятии. «В таких местах преступные синдикаты контролируют все, начиная с полицейской структуры района и заканчивая клубами, барами. Согласование между администрацией предприятия и преступниками об установлении заниженной заработной платы рабочим считается одной из важных проблем»³³².

Меры влияния преступников традиционны: убийства, поджоги, подкупы, запугивания свидетелей. Широко применяется подкуп государственных чиновников для противоправного получения лицензий, уклонение от уплаты налогов. Следует подчеркнуть, что коррупция среди влиятельных членов администрации выше, чем среди обычных полицейских.

Особенно большое распространение в большинстве стран приобрела организованная или гангстерская преступность.

О масштабах организованной преступности постоянно действующих преступных формирований, играющих значительную роль в политической и экономической жизни государства, можно судить по их колоссальным

³³¹ Познышев С.В. Криминальная психология: преступные типы. О психологическом исследовании личности как субъекта поведения вообще и об изучении личности преступника в частности / под ред. В.С. Овчинского, А.В. Федорова. М., 2007.

³³² Новые направления развития уголовного законодательства в зарубежных государствах: сравнительно-правовое исследование: монография /В.Ю. Артемов, И.С. Власов, Н.А. Голованова и др.; отв. ред. Н.А. Голованова, С.П. Кубанцев; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М.: ООО «ЮРИДИЧЕСКАЯ ФИРМА КОНТРАКТ», 2019. 424 с.

прибылям составляющим более 55 миллиардов долларов в год – это приблизительно 5% валового национального дохода страны³³³.

Выросла и так называемая «беловоротничковая» преступность или преступность деловых людей, к которой относятся мошенничество, очковтирательство в отчетах, незаконное повышение цен, и, как следствие, сговор корпораций, фальшивая реклама, уклонение от уплаты налогов, подкуп государственных чиновников.

В современный период в нашем обществе создаются возможности для принципиально новой взаимосвязи демократии, дисциплины и права. Только в органичном сочетании и взаимопроникновении дисциплины, право и демократия с наибольшей полнотой раскрывают свою социальную ценность и творческую силу. Дисциплина образует необходимые условия усовершенствования демократии.

В свою очередь, демократия предусматривает своевременное приведение устаревших норм, запретов, предписаний и инструкций в соответствие с материальными связями дисциплины, пребывающей в непрерывном изменении и развитии.

Дисциплина в сфере государственного управления является одним из факторов эффективного использования объективных возможностей нашей системы, обеспечивая согласованность и упорядоченность всей системы общественных отношений, достижение качественно нового состояния.

Повышение роли дисциплины и необходимость ее укрепления, в первую очередь, вызваны динамикой общественного развития, повышением темпов перестройки экономики, внедрением эффективных форм и методов управления, организации и стимулирования труда. Без правовой регуляции невозможно развивать товарно-денежные отношения, осуществлять принцип материальной заинтересованности участников производства.

Именно поэтому правовая форма содержит в себе большие возможности максимального укрепления государственной дисциплины – решающего условия достижения эффективности и качества в реализации функций государства.

Вот почему постоянным предметом внимания Президента и Правительства должны стать укрепление правовой основы государственной и общественной жизни, неуклонное соблюдение законности и правопорядка.

Одним из более важных принципов законности является ее неотрывная связь с государственной дисциплиной. Дисциплина и правопорядок не только

³³³ Новые направления развития уголовного законодательства в зарубежных государствах: сравнительно-правовое исследование: монография /В.Ю. Артемов, И.С. Власов, Н.А. Голованова и др.; отв. ред. Н.А. Голованова, С.П. Кубанцев; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М.: ООО «ЮРИДИЧЕСКАЯ ФИРМА КОНТРАКТ», 2019. 424 с.

взаимосвязаны друг с другом, но и взаимообусловлены. Строгое соблюдение всеми субъектами права законов и подзаконных актов – главное требование как законности, так и государственной дисциплины. Без соблюдения дисциплины невозможно обеспечение строгой законности и правопорядка³³⁴. В свою очередь, законность способствует укреплению государственной дисциплины. Условием последней является требование исполнения соответствующих законов, созданных на их основе нормативных и правоприменительных актов.

Структуре общегосударственной дисциплины свойственны, с одной стороны, стабильность, обеспечивающая необходимую упорядоченность общественных отношений, а с другой – динамизм, способность к развитию, проявляющийся в появлении новых видов дисциплины.

В сфере государственного управления дисциплина выступает как социально-политическая и организационно-правовая категория, ее содержание объективно обусловлено, урегулировано правопорядком в отношениях, которые устанавливаются в процессе управленческой деятельности.

Комплексный подход к укреплению дисциплины в государственном управлении нуждается в точном и полном учете и выполнении факторов, влияющих на ее состояние. К ним принадлежат: строгое внедрение в жизнь принципа социальной справедливости, который охватывает равенство всех граждан перед законом; равноправие наций; уважение к личности и создание условий для ее всестороннего развития; уровень организации труда и осуществления контроля; эффективность применения законодательства о дисциплине, социально-психологическом климате в коллективе, укреплении кадров³³⁵.

Воспитание правосознания, дисциплинированности, умения жить и работать в условиях свободы и демократии во многом зависит от общей культуры людей, их отношения друг к другу и к обществу в целом, государству и законам, их правовой и политической культуры. В укреплении правопорядка и дисциплины правовая культура имеет определенное самостоятельное, достаточно важное значение. Она заключается в отношении к праву, которое отображается в знании и понимании права, а также отношении к нему с уважением, осознанием необходимости выполнять его требования.

Следовательно, уровень правовой культуры зависит, главным образом, от двух факторов: от того, насколько конкретные лица, коллективы трудящихся ознакомлены с правом, знают и понимают его; от того, насколько конкретные лица, отдельные граждане, коллективы признают нормы права, активно

³³⁴ Абрамов О.В., Никитинский В.М. Комплексный подход к укреплению трудовой дисциплины. Свердловск, 1983. С. 54, 83–91.

³³⁵ Абрамов О.В., Никитинский В.М. Комплексный подход к укреплению трудовой дисциплины. Свердловск, 1983. С. 54, 83–91.

переживают за их выполнение (в соответствии с этим правовая культура включает в себя начало дисциплины, правопорядка)³³⁶.

7.3. Проблемы усовершенствования уголовно-правовых норм об ответственности за рецидив преступлений

Уровень правовой, политической культуры – один из критериев социальной зрелости человека, сущностная характеристика его гражданской позиции.

Развитие правовой культуры и является задачей воплощения в право, законодательство, практику применения закона всего того, что характеризует право, как существенную социальную ценность, явление культуры в целом.

Выполнение такой задачи предусматривает не только совершенствование всей правовой системы, последующее усиление дисциплины и законности, неуклонный рост юридического уровня труда государственного аппарата, но и развитие социальных мер по правовому воспитанию, пропаганде юридических знаний, включению элементов правового учения во все виды общего и профессионального образования.

Демократическое общество немислимо без сильных законов, обоснованного общественного права. Наступило время осознать, что неудовлетворительное состояние духовной сферы общества представляет угрозу для создания демократического правового государства³³⁷.

Таким образом, возможности права превращаются в реальную дисциплину только тогда, когда правовые нормы неуклонно и везде внедряются в жизнь, а их предписания внедряются в правомерном поведении, что обеспечивает четкое функционирование организаций, более эффективную производственную и другую коллективную деятельность. Именно на основе правомерного поведения субъектов права достигается единство действий, устанавливаются в обществе государственная дисциплина и правопорядок.

Отношение к труду – основной показатель степени социальной активности, общественной зрелости человека. Только в труде проявляется талант, способности, склонности человека. Полезный, добросовестный труд строится на фундаменте сознательной дисциплины, которая проявляется в требовательности к себе.

³³⁶ Абрамов О.В., Никитинский В.М. Комплексный подход к укреплению трудовой дисциплины. Свердловск, 1983. С. 54, 83–91.

³³⁷ Новые направления развития уголовного законодательства в зарубежных государствах: сравнительно-правовое исследование: монография /В.Ю. Артемов, И.С. Власов, Н.А. Голованова и др.; отв. ред. Н.А. Голованова, С.П. Кубанцев; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М.: ООО «ЮРИДИЧЕСКАЯ ФИРМА КОНТРАКТ», 2019. 424 с.

Правовое государство предусматривает сознательное соблюдение законов. Государство сначала должно создать условия для воспитания дисциплинированного человека, который будет хорошо работать и строить фундамент правового государства. Необходима государственная программа воспитания дисциплинированности, в которой должны быть задействованы прежде всего дошкольные учреждения и школы, общественные и политические организации. Ранее эта система существовала. Было в ней много недостатков, но в целом, на наш взгляд, она была верна. Одновременно необходимо создать условия для честного, добросовестного труда.

Возникает вопрос: «какие социальные группы в обществе не заинтересованы в установлении стойкого общественного порядка?» На наш взгляд, это деятели теневой экономики и криминальная организованная преступность.

Поскольку дисциплина, правопорядок определяются не желанием тех или иных людей, а исходят от общества, имеют объективный характер, они всегда должны быть достаточно полно и точно урегулированы нормативно (посредством права и других социальных норм).

Следует также отметить, что дисциплину и правопорядок невозможно строить только на уважительном, сознательном отношении к ним, они предусматривают наличие соответствующих общественных средств, способных обеспечить их надлежащий уровень, даже в том случае, если это кому-то не нравится.

В связи с этим, принципиальное значение приобретает проблема социальной, в том числе и юридической, ответственности за нарушение законов, других правовых норм, требований государственной и трудовой дисциплины. Имеется в виду, что характер и объем ответственности должны всегда и всюду соотноситься с социальным ущербом от совершенных проступков и правонарушений, вести к возмещению вызванного материального или морального ущерба. Только при обязательном наступлении ответственности за противоправные или аморальные деяния (действия или бездействия) можно серьезно рассчитывать на укрепление дисциплины и правопорядка. Соответственно, теоретический и практический подход к их решению должен осуществляться комплексно, включать как различные формы и методы научного познания, так и разнообразный практический социальный инструментарий формирования личности.

Важность и масштабы обращения юридической науки к социально-правовому изучению общественно полезных образцов поведения человека, ее истоков, механизма формирования и развития выдвигают задачу создания общей теории правомерного поведения, которое содержало бы в себе всестороннее исследование всех проблем, связанных с определенным поведением людей в процессе регуляции правом общественных и личных

отношений: на уровне деятельности государства и ее органов, общественных организаций, должностных лиц, коллективов и граждан, по сферам общественных отношений; по отраслям права, к которым принадлежат нормы, которые исполняются; по уровню активности субъектов права и т.д.

Поведение людей, которое соответствует по своим результатам, объективному значению, правовым предписаниям и продиктовано правомерными мотивами, выделено в качестве цели социального действия права³³⁸. Оно содержит в своем механизме как сугубо юридические методы привлечения личности к активной общественно значимой деятельности, так и социальный механизм действия права – социальные факторы, информационную и социально-психологическую системы восприятия личностью права, его норм и институтов.

Сложность правовой социализации личности, которая обусловлена количеством выбора своих поступков, ведет к необходимости познания глубинных процессов становления личности в обществе, действию внутренних механизмов регуляции поведения людей.

Учет в социальном действии права личностных факторов, в значительной мере определяющих конкретное поведение, знание социально-психологических и других закономерностей формирования правомерного поведения, его побудительных сил оказывается действующими факторами целенаправленного влияния на личность.

Именно активность граждан, привлечение всех и каждого к творческой правомерной деятельности во всех сферах общественных отношений, охваченных правовой регуляцией, приводят к наиболее эффективному использованию возможностей права как инструмента социального управления.

Будучи элементом механизма государственного (социального) управления, право в отношении управляющей подсистемы служит средством и формой ее организации, выполнения управленческой деятельности, по отношению к подсистеме, которой управляют – средством организующего влияния на сознание и деятельность субъектов, которыми управляют. Именно поэтому право оказывается не только формой, но и важнейшим средством государственного управления.

Юридический механизм управления дает целостное представление о системном влиянии различных правомерных средств и форм на объекты, которыми управляют, позволяет рассматривать многофакторное влияние права под одинаковым углом зрения целенаправленного влияния на лица, которыми управляют, для удовлетворения личных и общественных интересов. Его улучшение является условием и резервом совершенствования

³³⁸ Пирожков В. Ф. Криминальная психология. М.: «Ось-89», 2013. 704 с.

государственного управления³³⁹. Правотворчество и правоприменение являются основными формами управленческой деятельности, каждая из которых представляет собой особое средство внешнего выражения и внутренней организации управленческой деятельности. Каждая из них вносит организованность в деятельность системы управления и в процесс управленческого влияния на объекты, которыми они управляют, предоставляет управлению официальный, обязательный характер.

Правоприменительная форма отличается от правотворческой индивидуальности конкретностью управления. Вместе с тем, применение норм права, как и правотворчество, служит одним из средств организующего влияния на общественные отношения: посредством правотворческих актов реализуется нормативный (абстрактный); а благодаря правоприменительным – индивидуальное управленческое влияние права. Применение права выполняет как общие функции управления, так и специфические функции, обеспечение права и индивидуальное (казуальное) влияние на общественные отношения, реализуя таким образом конкретность и дифференциацию управления и правовой регуляции³⁴⁰.

Исследование процесса управления в учреждениях по исполнению наказаний, а также в целом в правоохранительной системе показывает ряд особенностей, которые повлияли на возникновение, становление и развитие их в современных условиях а именно: разработка в условиях отсутствия государственной собственной национальной юридической науки; навязывание иностранными государствами украинскому народу чуждых ему полицейских систем, их антинародный характер.

В то же время, необходимо сделать ряд выводов для рационального решения практических задач:

- потребность в организации деятельности пенитенциарной системы и в целом правоохранительных органов обуславливается необходимостью создания благоприятных условий для перестройки украинского государства, обеспечения в нем правопорядка;

- становление пенитенциарной системы нуждается в последующей научной разработке управления, сочетания теории и практики, определения путей их развития, определении четкого круга задач и обязанностей, разграничения их компетенции от компетенции других государственных органов и установления делового взаимодействия с ними;

- правоохранительные органы и, в том числе, учреждения по исполнению наказаний, призваны выполнять сугубо профессиональные задачи, работать

³³⁹ Эффективные механизмы управления: монография /под общ. ред. Г. Ю. Гуляева. Пенза: МЦНС «Наука и просвещение». 2017. 244 с.

³⁴⁰ Эффективные механизмы управления: монография /под общ. ред. Г. Ю. Гуляева. Пенза: МЦНС «Наука и просвещение». 2017. 244 с.

исходя из научных и правовых принципов, быть защищенными от любого влияния;

– создание самостоятельной государственной пенитенциарной службы, подчиненной правительству;

– предоставление администрации пенитенциарных учреждений права самостоятельно решать все вопросы на основании действующего законодательства и в пределах своего бюджета с полной ответственностью за результаты деятельности;

– обеспечение социальной и правовой защиты пенитенциарного персонала по проблемам общего, бытового, юридического, материального, психологического и методического характера, исходя из потребностей выполнения им своих функций;

– создание государственной системы постпенитенциарной опеки с целью предоставления помощи и поддержки освобожденным из мест лишения свободы в адаптации к жизни в условиях свободного общества.

Необходимо усвоить, что общеуголовная преступность быстро переступила через границы государств, превращаясь в международный феномен.

Воровские группы из стран бывшего Союза быстро находят общий язык с ворами из других стран. Кража с последующим перемещением товара за границу и назначением за его реализацию спекулятивной цены наносит ущерб экономике того или иного государства, часто сопровождается использованием насилия и вооруженным сопротивлением законной власти³⁴¹.

Внимательно изучив причины международных преступлений, организованной и рецидивной преступности и личность их организаторов, соучастников, исполнителей, подстрекателей, мы найдем то, что роднит любые виды преступности. Вопрос заключается только в том, что респектабельных организаторов (в том числе политиков) не так просто разоблачить в отношении организации конкретных преступлений, но, что именно они стимулируют международную, организованную, рецидивную преступность, очевидно.

Учитывая нынешнее положение дел, нужен новый взгляд и совершенно противоположный существующему на данном этапе опыт.

Анализ нашего и зарубежного опыта борьбы с наркоманией показал, что наркомания – это мировая проблема. В условиях распространения и роста наркомании в Украине невозможна борьба с ней без использования зарубежного опыта борьбы с наркоманией и воплощение научных методов. Не соответствуют настоящим условиям результаты взаимодействия нашей страны с отдельными зарубежными странами и системой Интерпола для осуществления борьбы с наркоманией³⁴².

³⁴¹ Долгова А.И. Преступность, ее организованность и криминальное общество. М., 2003.

³⁴² Габiani А.А. Наркотизм вчера и сегодня. Тбилиси, 1998.

Для разработки этого направления необходимо учесть следующие предложения:

– предлагается усовершенствование законодательства по вопросам наркомании, чтобы оно в достаточной мере влияло на положительные результаты практической деятельности правоохранительных органов;

– в районах распространения наркомании, посевов мака, опия, и дикорастущей конопли необходимо периодически проводить общественно-хозяйственные активы, сельские сборы, посвященные организации борьбы с наркоманией при участии правоохранительных органов;

– необходимо срочно все усилия профилактических, оперативно-розыскных и следственных мероприятий направить на выявление источников и продавцов наркотических средств. В связи с тем, что в последнее время появились стойкие организованные преступные группы распространителей наркотиков, имеющих межрегиональные и межгосударственные связи, – необходимо совершенствовать межрегиональное информационное взаимодействие оперативных аппаратов;

– в районах выращивания мака, опия и нахождения дикорастущей конопли необходимо создать постоянно действующие специальные группы по их обнаружению и уничтожению, обязательно оснащенные специальной сельхозтехникой и авиацией;

– в связи с распространением наркомании среди несовершеннолетних и молодежи необходимо активизировать пропаганду борьбы с наркоманией в школах, начиная с пятого класса. Здесь является интересным опыт Нью-Йоркской антинаркотической школьной программы, где с помощью сил полиции и бывших наркоманов показывается гнусность сущности наркотической среды, личности распространителя, уродство потребителя наркотиков и то, что эта страсть приводит не только к моральному падению, но и к физическому самоуничтожению³⁴³;

– необходимо усилить социальный и медицинский контроль за лицами, страдающими психическими болезнями или занимающихся проституцией. Их своевременное выявление и переориентация имеют исключительное значение относительно предупреждения распространения наркомании;

– предусмотреть в законе формы соучастия, какие бы позволяли дифференцированно подходить к установлению уголовной ответственности в зависимости от уровня организованности преступной группы с учетом таких признаков, как отсутствие предыдущей договоренности, с предварительной

³⁴³ Новые направления развития уголовного законодательства в зарубежных государствах: сравнительно-правовое исследование: монография /В.Ю. Артемов, И.С. Власов, Н.А. Голованова и др.; отв. ред. Н.А. Голованова, С.П. Кубанцев; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М.: ООО «ЮРИДИЧЕСКАЯ ФИРМА КОНТРАКТ», 2019. 424 с.

договоренностью, постоянством, распределением ролей при совершении преступления или преступлений;

– закрепить в законе разграничение уголовно наказуемых действий за преступления и проступки, которое существует в уголовном законодательстве многих зарубежных стран;

– в качестве мер уголовного наказания ввести краткосрочный арест, например, до пяти месяцев.

Сегодня мы встречаемся с крайне тяжелой проблемой – криминализацией мышления людей, а также потерей цивилизованной законопослушности.

Как свидетельствуют исследования криминологов, в особенности последних лет, мотивы, то есть ведущие субъективные стимулы преступного поведения, чаще всего не охватываются сознанием преступника. Он воспринимает только криминально-карательный характер такого поведения, но окончательно не осознает, почему он совершает такие действия, в чем для него заключается их личное содержание, личностная, в том числе психологическая, выгода. Не осознавая этого, субъект будто отталкивает преступление от себя, не чувствует себя его источником³⁴⁴.

Поэтому преступник нередко склонен обвинять в совершении преступления кого и что угодно: неблагоприятные обстоятельства, потерпевших, но только не себя самого. Отсюда достаточно распространенное среди осужденных утверждение: «...да, я совершил убийство, кражу, ограбление... и тому подобное, но я не считаю себя виновным»³⁴⁵.

Достаточно показательными на этот счет являются приговоры. В них, как правило, слишком мало говорится о личности подсудимого и субъективных причинах совершенного преступления. Приговоры по делам о корыстных преступлениях не содержат мотива их совершения, о них вообще обычно не упоминается, поскольку все они, по мнению суда, совершаются только ради выгоды.

Любому преступлению в той или иной мере свойственны качества, характерные для нарушения специального порядка, разница только в степени общности нарушенных требований. Нарушение правил не считается исключительным качеством особого вида преступлений, оно содержится в общем понятии преступления.

Все уголовно-правовые нормы отображают те или иные закономерности, действующие в обществе. Аккумулируя опыт человеческой деятельности во всех ее проявлениях, обобщая факты совершения деяний, которые влекут ущерб, закрепляя их в виде запрещения, законодатель таким образом

³⁴⁴ Пирожков В. Ф. Криминальная психология. М.: «Ось-89», 2013. 704 с.

³⁴⁵ Пирожков В. Ф. Криминальная психология. М.: «Ось-89», 2013. 704 с.

устанавливает своеобразные правила, которые содержатся в единой системе правопорядка, нарушение которой способно повлечь ущерб³⁴⁶.

В соответствии с существующей отечественной уголовно-правовой теорией, объектом любого преступления являются общественные отношения, охраняющиеся уголовным законом, точнее – правоотношения, которые урегулированы нормами права, в том числе специальными правилами поведения. Основа права – правила поведения, с этим соглашаются и ученые, которые не относят право к правилам³⁴⁷. Следовательно, сущность и опасность любого преступления – в нарушении правил поведения.

Такой вывод, в известной мере, соответствует действительности, ведь любое преступление представляет собой нарушение общих (установленных уголовным законом) или специальных (охраняющихся уголовным законом) правил поведения.

Признание объектом любого преступления правоотношений, ставит их на высший уровень иерархии ценностей. Выходит так, что уголовный закон существует ради установленного порядка отношений, то есть для решения политических задач.

Нарушение правил, запретов, отношений, оказывается показателем какого-либо преступления, однако сам по себе не образует его сущности, именно так, как, например, наличие у человека животных инстинктов не делает его животным. Основной показатель преступления – нанесение ущерба тем или иным социальным ценностям (благам), главным из которых является человек.

Убивая человека, преступник нарушает древний запрет, правило – «не убей», но главным в этом деянии является не нарушение запрета, а лишение жизни человека, поскольку сам запрет направлен на охрану жизни. Признавая в качестве сущности убийства нарушения порядка отношений, которым охраняется жизнь человека, означает перевернуть ценности с ног на голову: признавать основной социальной ценностью не человека, а отношения, в которые он вступает и которые существуют, собственно ради него.

Уголовный кодекс изначально выполнял роль свода законов о правилах надлежащего поведения, которые закреплялись соответствующими санкциями. Именно такое значение приписывал ему, например, Жан Поль Марат. Он писал: «Пусть уголовный кодекс будет у всех на руках, чтобы правила нашего поведения постоянно находились перед нашими глазами»³⁴⁸.

³⁴⁶ Новые направления развития уголовного законодательства в зарубежных государствах: сравнительно-правовое исследование: монография /В.Ю. Артемов, И.С. Власов, Н.А. Голованова и др.; отв. ред. Н.А. Голованова, С.П. Кубанцев; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М.: ООО «ЮРИДИЧЕСКАЯ ФИРМА КОНТРАКТ», 2019. 424 с.

³⁴⁷ Керимов Д.А. Философские основания политико-правовых исследований. М., 1986. С. 190–191.

³⁴⁸ Марат Ж.П. План уголовного законодательства. М., 1961. С. 637.

Особенностью преступлений, связанных с нарушением специальных правил, считается своеобразие деяний – оно отображается в нарушении не общего, а специального порядка поведения, из чего выходят специфические характеристики всех элементов составов: объекта, субъекта, объективной и субъективной стороны. Вообще можно говорить о том, что эти преступления имеют специальную противоправность, что отличает их от других преступлений – с общей уголовной противоправностью.

Преступления с общей противоправностью нарушают только положение уголовно-правовых норм, а преступления со специальной противоправностью одновременно нарушают два уровня нормативных требований: уголовно-правовых и специально-отраслевых. Происходит это потому, что отраслевая норма, как отмечалось, органично связана с уголовно-правовой, причем целиком или частично. В литературе такие нормы уголовного права называют бланкетными. Ответственность за одни и те же нарушения должна быть более высокой для тех, кто обязан соблюдать специальные правила поведения в силу своих служебных функций.

Борьба с преступностью всегда имела и имеет наступательный характер, при этом она «может и должна быть плановой и организованной»³⁴⁹.

Если прогнозы криминологов показывают, что преступность в будущем может развиваться в нежелательном для нее направлении, то необходимо организовать работу так, чтобы она «тормозила» это развитие, сдерживала рост преступности.

В связи с этим важная роль в процессе управления криминологической наукой принадлежит определению ее стратегических задач с учетом будущих требований науки и практики, тенденций, закономерностей изменения относительно преступности в перспективе.

Практика показывает, что уже сегодня прогностическая деятельность требует распространения. Это вызвано в первую очередь тем, что без прогнозов «управление» преступностью усложняется. Преодоление трудностей (в отмеченной сфере) должно идти путем широкого развития теории и практики криминологического прогнозирования³⁵⁰.

В связи с вышеизложенным, регламентацию выполнения всех уголовных наказаний можно было бы предусмотреть в едином законодательном акте – Основах уголовно-исполнительного (пенитенциарного) законодательства Украины, исключив регламентацию существенных прав осужденных граждан и правил выполнения наказания ведомственными инструкциями.

Наряду с другими, к ним можно было бы отнести следующие положения:

³⁴⁹ Марат Ж.П. План уголовного законодательства. М., 1961. С. 637.

³⁵⁰ Пташинський О. Б. Система санкцій, альтернативних позбавленню волі у контексті розбудови пенітенціарної системи України. *Держава і право*. 2001. Вип. № 10. С. 409–413.

- закрепить ведущую роль воспитания осужденных, запретив подчинение процесса исправления их экономическим показателями деятельности УИП;
- предусмотреть составление индивидуальных программ убеждения и исправления осужденных с целью дифференциального проведения социально-профилактической работы, применяя, по возможности, для этого зарубежный опыт;
- прекратить практику, усиливающую социальную изоляцию осужденных, используя подобные меры только с целью обеспечения безопасности;
- обеспечить отдельное содержание лиц, впервые осужденных на краткие сроки лишения свободы, сократить количество видов режимов;
- предусмотреть систему социальной адаптации рецидивистов и других осужденных, которые потеряли социальные связи, после отбывания наказания, пользуясь зарубежным опытом создать центры адаптации рецидивистов;
- создать по образцу России психолого-педагогические лаборатории, психологическую службу в областных центрах, отнести к ее компетенции социально-психологическое изучение и диагностику личности правонарушителей, обеспечить ее участие в составлении и корректировании индивидуальных программ;
- создать в системе органов социального обеспечения сети специальных домов-интернатов для граждан, имеющих основания для поселения из числа: освобожденных из мест лишения свободы особо опасных рецидивистов, лиц, которые не встали на путь исправления; лиц, которые направлены из приемников-распределителей, склонных к совершению правонарушений; грубо нарушающих правила общежития в домах-интернатах лиц преклонных лет и инвалидов;
- для обеспечения круглосуточной охраны общественного порядка в каждом специальном доме-интернате выделить МВД дополнительное штатное количество работников полиции.

Необходимо обратить особое внимание на серьезный криминогенный фактор – сращение профессиональных преступников, организованных групп с крупными расхитителями. Последние нуждаются в помощи опасных преступников для транспортировки и сбыта неграбленного имущества, его охраны, защиты от «конкурентов», давления на них. С другой стороны, наличие значительных богатств, добытых преступным путем расхитителей, обусловило то, что они стали объектом вымогательств со стороны организованных групп преступников, в первую очередь их лидеров. Поэтому расхитители или объединяются с ними, или, чтобы защититься от них, обращаются за помощью к таким же, или другим преступникам.

Рассматривая этот контекст необходимо иметь в виду и такой общесоциальный факт, как повышенная информированность населения,

особенно молодёжи, об организованной преступности в зарубежных странах. Поэтому большинство преступных групп пытаются создаваться наподобие западных, во всяком случае пользуются большинством их элементов.

Понятно, что здесь действуют и общечеловеческие социально-психологические и криминологические закономерности, но по-разному в различных общественных системах³⁵¹.

При рассмотрении возможности определения категорий преступлений, образующих организованную преступность и терроризм, важно учитывать следующее:

- существует необходимость, в рамках определенной системы законодательства, классифицировать такую деятельность как тяжелое преступление;

- кумулятивный эффект дополнений к каждому преступному акту признаков организованной преступности и терроризма в качестве решающих факторов для наказания за совершенные преступления;

- должны существовать дополнительные процедурные условия при расследовании, дознании, обвинении и осуждении при рассмотрении этих двух категорий преступлений;

- строгий учет мер наказания, коррекции и реабилитации, которые оказываются соответствующими для лиц, обвиненных в таких преступлениях;

- административные и регулирующие механизмы, которые можно применить для предупреждения или контроля за организованной преступностью, действующие, обычно, на базе закона, но вне основополагающих норм уголовного права.

Изменения, которые происходят в стране, заставляют организованную и профессиональную преступность видоизменяться, совершенствоваться, параллельно с совершенствованием страны и общества. Основное задание – не позволить организованной и профессиональной преступности тормозить положительные процессы. При борьбе с этим явлением важны и общие, и специальные предупредительные меры по совершенствованию правоохранительной деятельности: необходимо общее оздоровление экономического, социального, политического и духовного положения в обществе; в особом внимании нуждаются меры по совершенствованию управления государственной собственностью, укреплению в стране контроля за уровнем труда и потребления, по недопущению отмывания денег, полученных незаконным путем.

³⁵¹ Новые направления развития уголовного законодательства в зарубежных государствах: сравнительно-правовое исследование: монография /В.Ю. Артемов, И.С. Власов, Н.А. Голованова и др.; отв. ред. Н.А. Голованова, С.П. Кубанцев; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М.: ООО «ЮРИДИЧЕСКАЯ ФИРМА КОНТРАКТ», 2019. 424 с.

Крайне необходимо создать эффективный налоговый аппарат – с конкретным контролем за его деятельностью: поскольку организованная преступность тесно связана с коррупцией лиц, которые занимают соответствующее служебное положение, необходимо установить обязательный порядок декларирования ценного имущества, находящегося в их распоряжении; необходима научно обоснованная оценка современной социальной структуры нашего общества, разработка дифференцированной политики в отношении различных социальных слоев и групп; особое внимание необходимо обратить на вопрос планирования, подготовки, формирования единой системы профилактических мероприятий. Все это невозможно без научно обоснованного прогнозирования состояния теневой экономики.

В связи с тем, что организованная преступность самым тесным образом связана с экономическими отношениями, необходимо создать новую научную дисциплину – экономическую криминологию. Кроме того, необходима самая быстрая переработка общегосударственной Программы борьбы с организованной и профессиональной преступностью с учетом зарубежного опыта. В системе МВД Украины необходимо создать четкую организацию специальных подразделений по борьбе с организованной преступностью, их техническому и профессиональному обеспечению, правовой и материальной защищенности, подчиненности только по вертикали. Необходим централизованный учет особо опасных лидеров уголовной среды, профессиональных преступников, установления за ними постоянного социального контроля, как в условиях свободы, так и в УИП. Проблемы, связанные с организованной и профессиональной преступностью, необходимо рассматривать в пособиях по криминологии и изучать во всех юридических вузах.

Правовое государство предопределяется, в первую очередь, наличием надежной правовой системы, а создание последней предопределено не только развитием и усовершенствованием существующих отраслей права, но и созданием новых.

В этой связи целесообразно поставить вопрос о создании новой отрасли права – «дисциплинарного права».

Конкретные составляющие дисциплинарных проступков и порядок осуществления по делам этой категории должны и могут быть регламентированы «Дисциплинарным кодексом». Формирование дисциплинарного кодекса должно преследовать цель более четкой регламентации дисциплинарной ответственности государственных служащих и их правового устава, а также усиления их правовой защиты.

Следует разработать ряд новых законопроектов, в частности, Кодекс административной юстиции Украины, который бы регулировал вопрос

относительно полномочий, ответственности и меры административного реагирования органов исполнительной власти и административных судов.

Важное значение для совершенствования административного законодательства имеет усиление борьбы с административными правонарушениями, которые в Украине составляют наибольший удельный вес в общей массе правонарушений.

Так, по данным государственной статистики, количество зарегистрированных административных правонарушений за последние 5 лет выросло более чем вдвое. В 1994 году выявлено 16,5 миллионов административных правонарушений, а в 1995 году – 22,7 миллиона³⁵².

На наш взгляд, реформа административного законодательства в целом должна осуществляться по трем направлениям: реформа законодательства, регулирующего процесс обеспечения прав граждан и других субъектов административного права, которые нарушаются органами государства и местного самоуправления; реформа административно-деликтного законодательства; реформа законодательства, которое регулирует организационные административно-правовые отношения.

Наступило время кодификации норм в сфере государственного управления, с учетом этого целесообразно приступить к подготовке «административно-процессуального кодекса»:

– осуществление организационных преобразований в системе правоохранительных органов (образование самостоятельного (вневедомственного) следовательского аппарата, выведение управлений по борьбе с организованной преступностью из подчинения территориальных органов, что будет способствовать уменьшению их влияния на расследование преступлений и преждевременное разглашение его данных);

– организованная преступность вызывает серьезную обеспокоенность в обществе. Отдельные частные должностные и другие лица совершают социально опасные и противоправные деяния, наносят ущерб государству, общественным отношениям. В соответствующих статьях Уголовного кодекса Украины целесообразно некоторые преступные деяния в сфере экономики криминализировать. В частности: нарушение правил конкурса, аукциона с личной выгодой; использование приватизации предприятия для отмыwania теневого капитала; проведение безналичных расчетно-кредитных банковских операций с целью легализации теневого капитала, а также подделки, использования с корыстной целью поддельных банковских и бухгалтерских документов; занижение с корыстной целью стоимости основных средств приватизируемых государственных предприятий.

³⁵² Опришко В.Ф. Основні положення проекту концепції розвитку законодавства України до 2005 року. К., 1996. С. 8.

References:

1. Abramov O.V., Nikitins'kij V.M. *Kompleksnij pidhid do zmicnennja trudovoï disciplini*. Sverdlovs'k, 1983, S. 54, 83–91.
2. Bikeev I. *Aktual'ni problemi vidpovidal'nosti za bagato zlochini*. Kriminal'ne pravo. 2001, №4.
3. Єпископ N. *Європейські правила застосування публичних санкцій та заходів: залучення та участь громадськості*. Saratov, 2003.
4. Vicin S.C. *Sistemnij pidhid ta zlochinnist': pidručnik. posibnik*. M., 1989, S.31.
5. Gabiani A.A. *Narkomanija vchora i s'ogodni*. Tbilisi, 1998.
6. Dolgova A.I. *Zlochin, jogo organizacija ta zlochinne suspil'stvo*. Moskva, 2003.
7. Zhevlakov Є. *Pro stan zakonnosti v ustanovah kriminal'noi vikonavchoï sistemi*. Kriminal'ne pravo. 2015, №2.
8. Kerimov D.A. *Filosofs'ki osnovi politiko-pravovih doslidzen'*. Moskva, 1986, S. 190–191.
9. Klejmenov M.P. *Pitannja vivchennja social'nih naslidkiv recidivizmu. Borot'ba proti grupovoï ta periodichnoï zlochinnosti*. Mezhvuz. SB. nauch. Tr. Oms'k, 1984.
10. Klenova T.V. *Principi kriminal'nogo prava ta principi kodifikacii v kriminal'nomu pravi*. Derzhava i pravo, 1997, №1.
11. Marat Z.P. *Plan kriminal'nogo zakonodavstva*. M., 1961, S. 637.
12. Mihajlov D. *Pitannja recidivizmu karal'nogo prava, Bolgarija. Chastina persha*. Sofija, 1974, S.206.
13. Nenov I. *Karal'ne pravo Narodnoï Respubliki Bolgarija. Zagal'na chastina*. Sofija, 1972, S.166.
14. *Novi naprjami rozvitku kriminal'nogo zakonodavstva v zarubiznih kraïnah: porivnjal'no-pravove doslidzhennja: monografija* /V.V. Artemov, S.S. Vlasov, N.A. Golovanova ta in.; red. N.A. Golovanov, S.P. Kubancev; Institut zakonodavstva ta porivnjal'nogo prava pri Urjadi Rosijs'koï Federacii. M.: TOV «PRAVO FIRMOVIJ KONTRAKT», 2019, 424 s.
15. Oprishko V.F. *Osnovni polozhennja proektu koncepcii rozvitku zakonodavstva Ukraïni do 2005 r.*, K., 1996, S. 8.
16. Pirozhkov V.F. *Kriminal'na psihologija*. Moskva: «Tut-89», 2013, 704 s.
17. Poznishev S.V. *Kriminal'na psihologija: kriminal'ni tipi. Pro psihologichne vivchennja osobistosti jak sub'ekta povedinki v cilomu ta pro vivchennja osobistosti zlochincja zokrema /za red. B.C. Ovchins'kij, A.V. Fedorov*. M., 2007.
18. Ptashins'kij A.B. *Sistema al'ternativnih sankcij do pozbavlennja voli v konteksti rozvitku penitenciarної системи в Україні*. Derzhava i pravo. 2001, №10, S.409–413.
19. Filimonov V.D. *Gromads'ka nebezpeka osobistosti zlochincja*. Toms'k, 1970, S.262.
20. Chebotareva J. *Pravovij status osib, zasudzenih do pozbavlennja voli: avt. dis. ... kand. juri. nauk: 12.00.08. X.*, 2005, 22 s.
21. *Efektivni mehanizmi kontrolju: monografija* /pid zagal'noju redakcieju G.J. Guljaev. Penza: ICNS "Nauka ta osvita". 2017 r., 244 s.
22. Jagun D.V. *Derzhavne upravlinnja penitenciarної системи України: istorija, suchasnist', perspektivi: monogr.* Odesa: ORDENADO, 2005, 252 s.
23. Jakovlev A.M. *Borot'ba z recidivizmom*. Moskva, 1964, S. 96.
24. Jacishin M.M. *Gumanizacija kriminal'no-vikonavchogo prava Ukraïni*. Juridichna Ukraïna. 2008. № 9. S. 100–104.
25. *Cheskoslovjans'ke trete pravo*. Svazhek 1, Obesna kasta. Praga, 1976, S. 220.

Розділ VIII Юридична відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування в Україні

СВІТЛІЙ ПАМ'ЯТІ КОЛЕГИ ЮРІЯ ВОЛОДИМИРОВИЧА...

ПРАЦЯ НЕЗАВЕРШЕНА У ЗВ'ЯЗКУ З ПЕРЕДЧАСНО ОБІРВАНИМ ЖИТТЯМ...

МОЛИМОСЯ, ПАМ'ЯТАЄМО, СУМУЄМО...

ДЕЛІЯ Юрій Володимирович
Доктор юридичних наук, доцент кафедри
загально-правових дисциплін
Донецького юридичного інституту МВС України

Legal responsibility of local government bodies and officials in Ukraine

*J. V. Delia,
Doctor of Law, Associate Professor of
the Department of general legal disciplines
Donetsk Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine*

**Юридическая ответственность органов и должностных лиц
местного самоуправления в Украине**

*Ю. В. Делия,
Доктор юридических наук, доцент кафедры
общеправовых дисциплин
Донецкого юридического института МВД Украины*

Серед великої кількості загальнотеоретичних питань, які складають зміст проблеми місцевого самоврядування, питання юридичної відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, на наш погляд, найменш вивчені українською правознавчою наукою. Це слід пояснювати тим, що до початку 90 – х років минулого століття, органи, які здійснювали або мали здійснювати місцеве самоврядування, входили в систему органів державної влади. Про відповідальність держави перед громадянами чи суспільством тоді взагалі мови не велось. Тому сьогодні часто постає потреба наукового дослідження саме цього аспекту загальної проблеми – проблеми юридичної відповідальності органів місцевого самоврядування та його посадових осіб.

Юридична відповідальність за правопорушення органів місцевого самоврядування та його посадових осіб – одна з найскладніших та неоднозначних (враховуючи суб'єктивність погляду) тем сучасної юридичної науки. Також сприяє даній ситуації і діюче українське законодавство. Юридична відповідальність має свій зміст, який відмінний від інших видів відповідальності. Він знаходить свій прояв у правових настановах і в нерозривному зв'язку з державою, яка власне забезпечує реалізацію юридичної відповідальності [, 10 Юридична відповідальність : проблеми виключення та звільнення / Колектив авторів. Відп. ред. Ю. В. Баулін. Донецьк: ПП «ВД «Кальміус», 2013. 424 с.]. В останні роки помітно посилилась увага до змісту категорії «юридична відповідальність».

На думку Н.М. Оніщенко, юридична відповідальність, яка настає за порушення норм права, – це різновид соціальної відповідальності, яка настає за порушення різних соціальних норм (права, моралі, звичаїв, корпоративних норм) [, 37 Оніщенко Н.М. Нормотактика як складова державної, правової політики. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2012. № 4 (126). С. 37-42.]. Водночас важливішою закономірністю права є відповідальність правової форми змісту суспільних відносин, що регулюються, юридична відповідальність за змістом і структурою має відповідати соціальній відповідальності. Під визначенням категорії «соціальна відповідальність», яке подають представники не тільки правової, а й інших галузей гуманітарної науки, розуміється, як покладений на когось або взятий на себе обов'язок відповідати за певну ділянку роботи, справу, чийсь дії, вчинки, слова [, 177 Великий тлумачний словник сучасної української мови (з доповненнями) / Уклад. і головний ред. В.Т. Бусел. Київ, Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005.].

Співвідношення категорії «соціальна відповідальність» та «юридична відповідальність» це співвідношення загального та особливого. Соціальна відповідальність являє собою єдність двох частин: по-перше, відповідальність особи за здійснення діяння перед іншими індивідами, соціальними групами, державою та суспільством в цілому; по-друге, відповідальність держави та суспільства перед окремою особою чи соціальною групою.

В сучасних теоретичних дослідженнях, інститут юридичної відповідальності являє певну складність, оскільки ні на законодавчому рівні, ні на доктринальному не проводиться одна точка зору на доволі спірні питання, що виникають при дослідженні цієї проблематики.

Основний Закон України від 28 червня 1996 року, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року не лише наділяють органи місцевого самоврядування повноваженнями щодо вирішення питань місцевого значення, а також передбачають відповідальність цих органів та їх посадових осіб за здійснення покладених на них функцій та повноважень.

Існування юридичної відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування є свого роду противагою правам, які надані місцевому самоврядуванню, запорукою недопущення зловживання владою на місцевому рівні, гарантом дотримання законності та реалізації прав і свобод людини й громадянина.

Важливість такого дослідження обумовлюється тим, що конституційне визнання і гарантування місцевого самоврядування було сприйнято в суспільстві однією із заповорок побудови демократичної, правової держави. Одним із характерних принципів такої держави є «взаємоповага і взаємовідповідальність особи і держави» [Долженков О., Мучник О. Відповідальність муніципальних службовців як найважливіший інститут в муніципальному праві України. *Вісник Одеського інституту внутрішніх справ*, 1999, № 4. С. 46]³⁴¹.

У науковій юридичній літературі поняття юридичної відповідальності тлумачиться як «встановлений законодавством і забезпечений державою юридичний обов'язок правопорушника зазнати позбавлення певних благ, належних йому цінностей (позбавлення волі, позбавлення права займати певну посаду, позбавлення майна шляхом його конфіскації, стягнення штрафів тощо)» [Долженков О., Мучник О. Відповідальність муніципальних службовців як найважливіший інститут в муніципальному праві України. *Вісник Одеського інституту внутрішніх справ*, 1999, № 4. С. 46]³⁴².

Вітчизняний та зарубіжний досвід дають підстави вважати, що для розвитку інституту місцевого самоврядування на сьогодні є розширення повноважень, переданих державою органам місцевого самоврядування. У демократичній державі місцеве самоврядування є головним елементом саморегуляції та самоуправління громадян [2]. Відповідно до ч. 3 ст. 143 Конституції України, органам місцевого самоврядування можуть надаватись окремі повноваження органів виконавчої влади [3]. За цього факт відсутності в українському законодавстві інституту відповідальності державних органів за неналежне виконання та фінансування делегованих повноважень органам місцевого самоврядування перед юридичними та фізичними особами суперечить системі правових гарантій місцевого самоврядування, порушує принцип субсидіарності та солідарності. Аргументованими з цього приводу є висновки Н. Плахотнюк, дотримуючись принципів Європейської хартії місцевого самоврядування, український законодавець повинен закріпити норми, відповідно до яких суверенні повноваження реалізуються органами місцевого самоврядування «під власну відповідальність», за реалізацію ж переданих державою повноважень повинна наступати солідарна відповідальність і органу самоврядування, і тієї державної інституції, повноваження якої отримав для виконання орган місцевого самоврядування через процедуру делегування чи передачі.

На думку Алексеева І. О. муніципальна відповідальність не є складовою конституційно-правової відповідальності, оскільки муніципально-правова відповідальність є різновидом публічно-владного примусу, а не державного примусу в «чистому» вигляді як конституційно-правова відповідальність і використання норм різних галузей права при визначенні мір відповідальності, які застосовуються до органів і посадових осіб місцевого самоврядування, а також особливе коло суб'єктів муніципально-правової відповідальності (до них не включаються органи державної влади, тоді як до суб'єктів конституційної відповідальності слід також включати органи державної влади).

На думку В. Кравченка та М. Пітцик визначають відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування як настання негативних наслідків у разі невиконання або неналежного виконання покладених на них законом або договором обов'язків [, с. 11 Кравченко В. В. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні (основи муніципального права) : [навч. посіб.] / В. В. Кравченко, М. В. Пітцик. – К. : Арарат-Центр, 2001. – 176 с.].

Автори науково-практичного коментарю до профільного закону про місцеве самоврядування в Україні зазначається, що відповідальність органів місцевого самоврядування – це несприятливі правові наслідки за прийнятті ними протиправні рішення, неналежне здійснення своїх завдань та функцій [, с. 352 Закон про місцеве самоврядування в Україні : [наук.- практ. комент.] / В. Ф. Опришко та ін. – К. : Ін-т законодавства ВРУ, 1999. – 398 с.].

В основі сучасного розуміння поняття відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування покладено насамперед обов'язок зазначених суб'єктів муніципальної влади зазнати певних негативних наслідків у разі неналежного, неякісного, неефективного виконання своїх компетенційних повноважень. Метою такої відповідальності передусім є спонукання органів та посадових осіб місцевого самоврядування до належного виконання покладених на них функцій і повноважень, прийняття законних рішень, а також забезпечення функціонування місцевого самоврядування в інтересах населення та суспільства в цілому. Стаття 146 Конституції України визначає, що питання відповідальності органів місцевого самоврядування визначаються законом.

Принципи юридичної відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування та механізм їх реалізації у загальному вигляді закріплені в законах України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про статус депутатів місцевих рад».

Так, стаття 74 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає коло суб'єктів, перед якими несуть відповідальність органи місцевого самоврядування та їх посадові особи. До таких суб'єктів законодавець, зокрема, відносить територіальну громаду, державу, юридичних і фізичних осіб.

Передусім органи місцевого самоврядування несуть відповідальність перед первинним суб'єктом місцевого самоврядування, яким вони формуються та від імені та в інтересах якого вони діють. Встановлення відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальною громадою – це один із найважливіших аспектів складного механізму взаємодії різних суб'єктів даної системи [, с. 268 Проблеми функціонування місцевих рад та їх виконавчих органів : [моногр.] / за ред. Ю. М. Тодики. Х. : Право, 2008. 540 с.].

Лише територіальна громада як головний суб'єкт муніципальної влади може здійснювати в повному обсязі контроль за діяльністю органів та посадових осіб, яких вона уповноважила вирішувати питання місцевого значення.

Відповідно до ст. 75 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» органи та посадові особи місцевого самоврядування є підзвітними, підконтрольними і відповідальними перед територіальними громадами. Вони періодично, але не менш як два рази на рік, інформують населення про виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку, місцевого бюджету, з інших питань місцевого значення, звітують перед територіальними громадами про свою діяльність. Територіальна громада у будь-який час може достроково припинити повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування, якщо вони порушують конституцію або закони України, обмежують права і свободи громадян, не забезпечують здійснення наданих їм законом повноважень. Стаття 76 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплює відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед державою та водночас визначає загальну підставу такої відповідальності – порушення Конституції або законів України, яка фактично впливає із закріпленого Основним законом (ст. 19) принципу законності в діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування та їх посадових осіб, відповідно до якого зазначені органи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Держава, наділяючи місцеві ради відповідними повноваженнями, одночасно здійснює контроль та нагляд за їх діяльністю. Органи та посадові особи місцевого самоврядування з питань здійснення ними делегованих повноважень органів виконавчої влади є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади. Третій вид відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування – це їх відповідальність перед юридичними та фізичними особами, яка, виходячи з положень статті 77 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», має майновий характер і полягає в тому, що шкода, заподіяна юридичним і фізичним особам у результаті неправомірних рішень, дій або бездіяльності органів місцевого самоврядування, відшкодовується за рахунок місцевих бюджетів, а в результаті

неправомірних рішень або бездіяльності посадових осіб – за рахунок їх власних коштів. Така відповідальність суб'єктів місцевого самоврядування базується на конституційних засадах (ст. 56) про гарантування кожного права на відшкодування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень. У практиці місцевого самоврядування та в науковій літературі виділяють конституційно-правову та цивільно-правову (майнову) відповідальність.

У контексті місцевого самоврядування конституційно-правова відповідальність покликана забезпечити правомірність та ефективність управління місцевої влади. В Європейських країнах відповідальність органів місцевого самоврядування є предметом правового регулювання не лише конституцій та законів, але і статутів територіальних громад, а ініціаторами притягнення до відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування виступають держава, місцева громада та особа, а до заходів впливу, що застосовуються місцевими громадами та державою, належать: а) достроковий розпуск органів місцевого самоврядування; б) дострокове припинення з передачею права державі здійснювати пряме тимчасове правління на відповідній території; в) скасування прийнятих актів; г) саморозпуск; д) тимчасове припинення або скорочення фінансування місцевої громади.

До основних санкцій конституційно-правової відповідальності в місцевому самоврядуванні, про які найчастіше згадується в юридичній літературі, належать дострокове припинення повноважень органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, визнання неконституційними, незаконними прийнятих ними актів або їх окремих положень, їх скасування або призупинення, відкликання депутата місцевої ради виборцями, дострокове припинення повноважень депутата за рішенням представницького органу. Перелічені несприятливі наслідки, які настають або можуть настати для суб'єктів місцевого самоврядування у разі неналежної реалізації ними своїх повноважень, деякі вчені доповнюють визнанням недійсним юридично значущого результату, а також дисциплінарними, майновими та процесуальними санкціями [, с. 597–599 Погорілко В. Ф. Муніципальне право України : [підруч.] / Погорілко В. Ф., Баймуратов М. О., Бальций Ю. Ю. та ін. ; за ред. М. О. Баймуратова. – 2-ге вид. допов. К. : Правова єдність, 2009. 720 с.].

Безперечно, вищою формою конституційно-правової відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування є дострокове припинення їх повноважень у встановленому законом порядку. Це найбільш радикальний захід із зазначених вище конституційно-правових санкцій. Підстави застосування такої санкції конкретизовано в Законі України «Про місцеве

самоврядування в Україні» (ст. 78–80). Повноваження місцевої ради можуть бути достроково припинені у випадках: 1) якщо рада прийняла рішення із порушенням Конституції України, законів, прав і свобод громадян; 2) якщо сесії ради не проводяться без поважних причин у встановлені законом строки; не вирішує питань, які віднесено до її компетенції.

Рішення щодо дострокового припинення повноважень ради приймається на місцевому референдумі за умови порушення цього питання сільським, селищним, міським головою, а також не менш як однією десятою частиною громадян, що проживають на відповідній території і мають право голосу.

Крім того, за наявності зазначених вище підстав, рішення суду про визнання актів ради незаконними, висновків відповідного комітету Верховної Ради України Верховна Рада України може призначити позачергові вибори сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради. Питання про призначення Верховною Радою України позачергових виборів місцевої ради може порушуватись перед Верховною Радою України сільським, селищним, міським головою, головою обласної, Київської, Севастопольської міської державної адміністрації. Що стосується дострокового припинення повноважень сільського, селищного чи міського голови, то таке рішення приймається також на місцевому референдумі або відповідною радою. Підставами для його прийняття: 1) звернення голови з особистою заявою до відповідної ради про складення ним повноважень голови; 2) припинення його громадянства; 3) набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього; 3-1) набрання законної сили рішенням суду про притягнення його до відповідальності за адміністративне корупційне правопорушення, пов'язане з порушенням обмежень, передбачених Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції»; 4) порушення ним вимог щодо обмеження сумісності його діяльності з іншою роботою (діяльністю); 5) визнання його судом недієздатним, безвісно відсутнім або оголошення таким, що помер; 6) його смерті. Також повноваження сільського, селищного, міського голови можуть бути достроково припинені, якщо він порушує Конституцію або закони України, права і свободи громадян, не забезпечує здійснення наданих йому повноважень. Дострокове припинення повноважень органів самоорганізації населення відбувається у випадку невиконання рішень сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради, її виконавчого комітету, загальних зборів громадян або невиконання своїх повноважень, а також у разі саморозпуску таких органів.

До суб'єктів, що мають право на прийняття такого рішення, відповідно до ст. 80 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» належать загальні збори громадян, що утворили орган самоорганізації населення, та місцева рада. На сьогодні потребує врегулювання механізм дострокового припинення повноважень органів (посадових осіб) місцевого самоврядування

за рішенням місцевого референдуму. Згідно з положеннями Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» порядок проведення місцевого референдуму щодо дострокового припинення повноважень ради чи її голови визначається законом про місцеві референдуми. Проте після втрати чинності Законом України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» законодавцем до цього часу ще не прийнято новий Закон, який би визначив правові засади, організацію та порядок проведення місцевих референдумів. Таким чином, можна констатувати, що на сьогодні територіальна громада позбавлена можливості здійснювати дієвий контроль за діяльністю місцевої влади та застосовувати передбачені законодавством заходи впливу у разі неналежного та неефективного виконання нею взятих на себе зобов'язань. З огляду на це, безперечно, першочерговим завданням для законодавця є прийняття Закону України «Про місцеві референдуми», який дозволить первинному суб'єкту місцевого самоврядування не лише реалізувати своє конституційне право на безпосереднє вирішення питань місцевого значення, а усунути існуючі правові перешкоди щодо притягнення органів (посадових осіб) місцевого самоврядування до конституційно-правової відповідальності шляхом застосування такої її санкції як дострокове припинення повноважень. Окремо зазначимо, що нормативні конструкції нового Закону повинні передбачити нескладну, позбавлену зайвих та необґрунтованих обтяжень, процедуру ініціювання та проведення місцевих референдумів, оскільки в іншому випадку встановлені законодавством норми щодо дострокового припинення повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування шляхом безпосереднього волевиявлення членів територіальної громади матимуть виключно декларативний характер. У цьому аспекті слід врахувати європейський досвід тих іноземних державах, законодавство яких допускає дострокове припинення повноважень органів та/або посадових осіб місцевого самоврядування за рішенням місцевого референдуму (Чехія, Угорщина, Польща, деякі землі Австрії) [Референдуми в Європейському Союзі / Чебаненко О. Д., Грищук О. Ю., Колодяжна Н. В., Євгенєва А.] ; за ред. Д. С. Ковриженка. – К. : ФАДА, ЛТД, 2007. – 186 с.].

Аналіз законодавства зарубіжних країн з цього питання свідчить, що в них підстави прийняття рішення про проведення референдуму з питань припинення повноважень органів (посадових осіб) муніципальної влади сформульовані більш загально і в той чи інший спосіб допускають його проведення навіть із підстав звичайного невдоволення територіальної громади останніми. Тож, урахувавши інтеграційні процеси входження нашої держави до Європейського Союзу, жорстке законодавче обмеження підстав для проведення місцевого референдуму щодо дострокового припинення повноважень місцевої ради чи її голови є невиправданим. Крім того, такі процеси мають бути гласними, доводитися до відома жителів територіальної

громади, що дозволить їм контролювати й об'єктивно оцінювати роботу представницького органу або глави муніципального утворення [, с. 209 Богачова Л. Л. Відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування за порушення прав людини / Л. Л. Богачова // Проблеми удосконалення правового регулювання місцевого самоврядування в Україні : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Харків, 25 трав. 2004 р.). Х. : Ін-т держ. буд-ва та місцевого самоврядування АПрН України, 2004. С. 207–211.]. Важливою мірою впливу територіальної громади на діяльність депутата місцевої ради є передбачена законодавством можливість відкликання виборцями свого обранця, що є негативною оцінкою діяльності останнього. Так, депутат може бути відкликаний виборцями у випадку порушення депутатом місцевої ради положень Конституції і законів України, що встановлено судом; пропуску протягом року більше половини пленарних засідань ради або засідань постійної комісії, невиконання ним без поважних причин рішень і доручень ради та її органів; невідповідності практичної діяльності депутата місцевої ради основним принципам і положенням його передвиборної програми. Проте, на нашу думку, виборці вправі ставити питання про відкликання (конституційно-правову відповідальність) депутата місцевої ради й при наявності інших, крім передбачених Законом, підстав, які вони вважають істотними. Законом визначено також процедуру відкликання депутатів місцевих рад, яка складається з кількох послідовних стадій, а саме: 1) ініціювання відкликання депутата сільської, селищної ради виборцями; 2) розгляд питання про відкликання депутата сільської, селищної ради територіальною виборчою комісією; 3) збирання підписів на підтримку пропозиції про відкликання депутата сільської, селищної ради; 4) призначення голосування про відкликання депутата сільської, селищної ради; 5) організація підготовки і проведення голосування пропозиції про відкликання депутата сільської, селищної ради; 6) голосування пропозиції про відкликання депутата місцевої ради і встановлення його результатів. Як видно з описаної вище процедури, відкликання депутата – це складний і громіздкий правовий інститут. Цим і пояснюється те, що саме ця передбачена законодавством форма відповідальності депутатів місцевих рад перед громадою (виборцями), на практиці в Україні за багато років застосувалась в одиничних випадках. Слід зазначити також, що фактично процедуру відкликання депутата виборцями можна застосовувати виключно щодо депутатів, обраних за мажоритарною системою, а такими є депутати сільських та селищних рад і лише половина кількості депутатів (від загального складу) обласних, районних, міських, районних у містах рад. Відкликання депутата місцевої ради, обраного за пропорційною системою (від місцевих організацій політичних партій), є практично неможливим. Крім того, з урахуванням останніх змін у виборчому

законодавстві нашої держави, на сьогодні норма відкликання депутата місцевої ради взагалі не може бути реалізована.

Отже, правове врегулювання процедури відкликання депутата місцевої ради потребує удосконалення відповідно до останніх змін у законодавстві та реалій, що склалися. До того часу, територіальна громада не матиме можливостей адекватно реагувати на неналежне використання депутатами своїх прав та неякісне виконання своїх обов'язків. А це нівелює статтю 140 Конституції України, якою визначено, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України та виключає будь-яку відповідальність обраних депутатів, що не виконують свої прями депутатські обов'язки.

Отже, юридична відповідальність є не що інше, як «форма впливу на порушників, реакція держави на допущені порушення правових норм, на посягання на соціальні інтереси суспільства, права особи» [Кодекс законів про працю України. *Кодекси України*. 2002. № 5. 172 с.]³⁴³.

Що стосується форм правозастосування юридичної відповідальності, то, на наш погляд, вони можуть бути як судовими, так і позасудовими: адміністративними, дисциплінарними, шляхом досягнення консенсусу сторін і т.ін. Отже, мова іде не тільки про судові розгляди справ.

Однак пов'язувати сьогодні настання юридичної відповідальності тільки з державним примусом, на наш погляд, означає звужувати саме поняття юридичної відповідальності в сучасних умовах розвитку місцевого самоврядування. Адже норми, які передбачають юридичну відповідальність, містяться практично в кожному статуті територіальних громад. Він, як вважають деякі вчені, повинен містити «умови й види відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування» [Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 33. Ст. 175]³⁴⁴.

Отже, на наш погляд, особливість юридичної відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування полягає в тому, що вони несуть її на державному рівні, тобто передбачену нормами законодавчих актів, і на локальному рівні, тобто визначену нормами статутів територіальних громад та підзаконними актами рад або їх виконавчих органів.

Нерідко норми статутів територіальних громад конкретизують шляхи реалізації норм законодавчих актів. Скажімо, законодавець п. 2 ст. 75 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» [Про боротьбу з корупцією: Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 34. С. 266]³⁴⁵ встановив, що територіальна громада у будь-який час може достроково припинити повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування, якщо вони порушують Конституцію або закони України, обмежують права і свободи громадян, не забезпечують здійснення наданих їм законом повноважень. На

наш погляд при цьому законодавець допустив певну законодавчу прогалину, він не визначив ніяких механізмів реалізації цієї норми крім проведення місцевого референдуму.

Думається, що автори статуту територіальної громади міста Пологи Запорізької області знайшли найбільш вдалий вихід з цієї законодавчої невизначеності. Згідно з ч. 6 статті 3.5.4 цього статуту міська рада може розпускати виконавчий комітет за ініціативою жителів міста, яка повинна бути підтримана не менше як десятою частиною жителів міста, які мають право голосу [Самостійність місцевих влад та розподіл повноважень між ними: організація місцевого самоврядування відповідно до принципів Європейської хартії місцевого самоврядування: Матеріали між нар. конф., Київ, 11-12 черв. 2002 р. / Упоряд.: В. Кравченко, М. Пухтинський. К.: Логос, 2002. 263 с.]³⁴⁶.

Підставою настання юридичної відповідальності є вчинення правопорушення. Кожна галузь права передбачає за порушення її норм певні види відповідальності: конституційну, кримінальну, адміністративну, дисциплінарну, цивільно-правову та інші.

Юридична відповідальність забезпечується державним та локальним примусом за невиконання вимог, які передбачені нормами права. Розрізняють конституційно-правову і цивільно правову (майнову) відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування³⁴⁷. Основною формою конституційно-правової відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування є дострокове припинення їх повноважень у встановленому законом порядку.

Крім того, чинна Конституція передбачає право кожного на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень (ст. 56).

Ця норма на конституційному рівні відкриває шлях до впровадження юридичного механізму відповідальності органів місцевого самоврядування та службових осіб. Наведене вище конституційне положення знаходить свій розвиток у п. 1 ст. 77 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. «Шкода, заподіяна юридичним і фізичним особам в результаті неправомірних рішень, дій або бездіяльності органів місцевого самоврядування, відшкодовується за рахунок коштів місцевого бюджету, а в результаті неправомірних рішень, дій або бездіяльності посадових осіб місцевого самоврядування – за рахунок їх власних коштів у порядку, встановленому законом» [Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України. *Відомості Верховної Ради України.*]³⁴⁸.

Отже, стосовно відповідальності органів місцевого самоврядування за наслідки їх неправомірних рішень, дій або бездіяльності, є певна ясність: заподіяна шкода має стягуватись шляхом цивільного позову до суду.

Проблемою є стягнення відшкодування з службовців органів місцевого самоврядування. Інститут відповідальності муніципальних службовців в Україні поки що тільки формується. Виникає він на основі ст. 452 Цивільного кодексу в Україні [Кампо В. Дві системи місцевої влади: взаємодія, а не протистояння. *Місьцеве самоврядування*. 1998. № 1-2. С. 37]³⁴⁹, тобто мається на увазі регресний позов ради до винного службовця.

Тому, у будь-якому випадку, особа, інтереси якої ущемлені, має звертатися з позовом до ради чи її виконавчого комітету. Суд, на випадок доведення вини та заподіяної шкоди, має відшкодувати витрати за рахунок місцевого бюджету. А потім рада чи виконавчий комітет мають звертатися з регресним позовом до осіб, з чієї вини заподіяні матеріальні чи моральні витрати. Згідно з ст.ст. 4 та 75 профільного закону посадові особи місцевого самоврядування є підзвітними, підконтрольними і відповідальними перед територіальними громадами. А ради згідно ст. 10 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» представляють відповідні територіальні громади [Про місцеве самоврядування в Україні].

Зрозуміло, одними лише майновими санкціями не вичерпується питання відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування та службовців цих органів.

У літературі поняття «службовці органів місцевого самоврядування» вивчено недостатньо. До переходу організації місцевої влади на засади місцевого самоврядування в цьому не виникало практичної потреби, бо робота у радах, їх виконавчих комітетах вважалась державною службою, а працівники апарату представницьких органів, їх відділів і управлінь – державними службовцями.

На думку В. Волкова, А. Бобкової, Н. Захарченко, за таких умов апарат органів місцевого самоврядування потрапляв у залежність від виконавчої влади, а не від територіальної громади [Самостійність місцевих влад та розподіл повноважень між ними: організація місцевого самоврядування відповідно до принципів Європейської хартії місцевого самоврядування: Матеріали між нар. конф., Київ, 11-12 черв. 2002 р. / Упоряд.: В. Кравченко, М. Пухтинський. – К.: Логос, 2002. – 263 с.]³⁵⁰.

Нині правовий статус працівників органів місцевого самоврядування регулюється Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7.06.2001 року [Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України]³⁵¹.

На відміну від органів виконавчої влади, посади в органах місцевого самоврядування поділяються на три групи:

ДЕЛІКТОЛОГІЯ

- виборні посади, на які особи обираються територіальною громадою;
- виборні посади, на які особи обираються або затверджуються відповідною радою;
- посади, на які особи призначаються сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України (ст. 3 закону).

Як бачимо муніципальні службові відносини виникають:

- по-перше, на основі волевиявлення територіальної громади (обрання на посаду);
- по-друге, на основі рішення представницького органу територіальної громади;
- по-третє, на основі одноосібного рішення головної посадової особи територіальної громади – сільського, селищного, міського голови.

Згідно з п. 3 ст. 24 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. посадові особи місцевого самоврядування діють лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією і Законами України, та керуються у своїй діяльності Конституцією і законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України, а в Автономній Республіці Крим – також нормативно-правовими актами Республіки Крим, прийнятими у межах їхньої компетенції. Вихід за межі цих вимог є правопорушенням, яке тягне за собою юридичну відповідальність.

Виходячи із специфіки муніципальних службових відносин, ці порушення можуть підпадати під дію правових норм різних галузей національного права. Насамперед, ці відносини можна умовно поділити на дві групи:

- виникають у процесі організації служби в органах місцевого самоврядування: виборами посадових осіб, добором і розстановкою кадрів працівників органів, присвоєння їм рангів посадових осіб місцевого самоврядування, складання присяги, заміщенням вакантних посад, оцінкою праці службовців і їх просуванням на службі;
- складаються в ході реалізації служби в органах місцевого самоврядування. Сюди слід віднести діяльність працівника всередині органу місцевого самоврядування; організацію його робочого часу та відпочинку, дисципліну, оплату праці, за межами муніципального органу.

На наш погляд, першу групу відносин можна віднести до таких, які носять адміністративно-правовий характер, а другу – до галузі трудового права.

Що стосується відповідальності муніципальних службовців, а конкретно головної посадової особи місцевого самоврядування, якою є сільський, селищний, міський голова, то порушення головою обов'язків, зумовленим його

службовим статусом, що завдало істотної шкоди державним чи громадським інтересам, правам та інтересам громадян або інтересам суб'єктів підприємницької діяльності, вважається посадовим злочином і карається на підставі статей Кримінального кодексу України. Тоді, коли порушення не є суспільно небезпечними, голова може бути підданий адміністративній відповідальності за посадову провину на підставі відповідних нормативно-правових актів [Самостійність місцевих влад та розподіл повноважень між ними: організація місцевого самоврядування відповідно до принципів Європейської хартії місцевого самоврядування: Матеріали між нар. конф., Київ, 11-12 черв. 2002 р. / Упоряд.: В. Кравченко, М. Пухтинський. – К.: Логос, 2002. – 263 с.]³⁵². Хоча, слід зазначити, що шляхи притягнення сільського, селищного, міського голови до адміністративної відповідальності досить обмежені. На нього практично ніхто не може накласти дисциплінарне стягнення.

На думку інших авторів, скажімо, О. Долженкова та О. Мучника, здійснення муніципальної влади «неможливе без функціонування механізму стримувань та противаг, який у системі муніципальної влади повинен знайти своє закріплення в особливому нормативному акті, який покликаний виконати, на наш погляд, роль муніципальної конституції» []³⁵³. Такою муніципальною конституцією може і повинен стати статут територіальної громади.

Вони вважаються доцільними, аби ради, затверджуючи статути, передбачили порядок притягнення будь-яких службових осіб місцевого самоврядування до дисциплінарної відповідальності; наділяли постійні комісії, як діючі органи ради, правом проведення дисциплінарного провадження щодо проступків усіх службових осіб місцевого самоврядування, крім голови; надати постійним комісіям, як органам ради право призупиняти дію актів виконавчих органів ради і таке інше³⁵⁴.

Зупинимось на такій пропонованій правовій нормі, як надання постійним комісіям ради права проведення дисциплінарного провадження. Пропозиція варта уваги. Однак відобразити її в статутах територіальних громад неможливо оскільки це не передбачено профільним законом, а статут не може виходити за рамки закону. На думку авторів такий захід необхідний у зв'язку з тим, що строки проведення пленарних засідань ради, передбачені законом, можуть суперечити строкам притягнення до дисциплінарної відповідальності службових осіб місцевого самоврядування, передбачених ст. 148 КЗпП України [ст. 148 КЗпП]³⁵⁵.

Потреби у цьому немає. В апараті ради обираються радою на посади голова та заступник голови районної, районної у місті ради, обласної ради, заступник міського голови – секретар Київської міської ради, секретарі сільської, селищної, міської ради, голова постійної комісії з питань бюджету обласної, Київської та Севастопольської міських рад; затверджується на посади

відповідною радою – заступник сільського, селищного, міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради, керуючий справами (секретар) виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради. У зв'язку з цим, щоб не порушувати строки притягнення до дисциплінарної відповідальності, передбачені КЗпП України при відповідальному ставленні керівника ради до виконання своїх обов'язків, немає перешкод для скликання ради. Тим паче, що право на її скликання законом надається групі депутатів і постійній комісії ради.

Що стосується питання юридичної відповідальності інших службовців то тут, слід орієнтуватися на правові норми актів спеціальної компетенції, тобто на Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування». Їх застосування, зокрема, дає можливість на законодавчому рівні регулювати питання дисциплінарної відповідальності муніципальних службовців (розділ VI); порядок прийняття на муніципальну службу (ст. 10); питання пенсійного забезпечення та грошової допомоги (ст. 21) [Про службу в органах місцевого самоврядування]³⁵⁶.

Основними видами юридичної відповідальності службовців органів місцевого самоврядування, які призначаються на посади одноособово, слід вважати:

- відшкодування збитків, нанесених діями чи бездіяльністю цих осіб (вирішується судом);
- попередження про неповну відповідність посаді, яку займає;
- затримання з призначенням на вищу посаду;
- оголошення догани;
- звільнення з служби в органах місцевого самоврядування.

Що ж стосується осіб, які обираються для служби в органах місцевого самоврядування територіальною громадою або призначаються радою, то настання їх юридичної відповідальності слід вважати законодавчо врегульованими лише частково, тобто статтями Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», які передбачають припинення повноважень: сільського, селищного, міського голови п.3,4 ст. 79; секретаря ради – п. 5 ст. 50 цього Закону.

Виникає ряд проблем при застосуванні до службовців органів місцевого самоврядування санкцій Закону України «Про боротьбу з корупцією» [Про боротьбу з корупцією]³⁵⁷. Особливо це стосується виборних осіб, обраних територіальною громадою – сільських, селищних, міських голів. Так, ст. 7 цього закону передбачає, що вчинення корупційних діянь «головою місцевої Ради народних депутатів тягне за собою адміністративну відповідальність у вигляді штрафу від двадцяти до п'ятдесяти неоподаткованих мінімумів доходів громадян і дострокове припинення депутатських повноважень або звільнення з виборної посади».

Але вже ст. 12 цього ж закону встановлює: «Постанова суду про накладення адміністративного стягнення у вигляді штрафу за корупційні діяння або інші правопорушення, пов'язані з корупцією, у триденний строк направляється відповідному державному чи виборному органу для вирішення питання про звільнення особи з посади чи інше усунення від виконання нею функцій держави згідно з чинним законодавством». Як бачимо, остаточне вирішення питання про звільнення з роботи покладене на раду.

За таких обставин, рада, керуючись п. 3 ст. 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» повинна вирішувати це питання таємним голосуванням не менше як двома третинами голосів депутатів від загального складу ради. Але ніяким рішенням суду не можна примусити депутата голосувати проти його волі.

Тому, на наш погляд, ст. 7 Закону «Про боротьбу з корупцією» слід після слів «або інше усунення від виконання функцій держави» доповнити таким положенням: «Рішення суду про звільнення з роботи є остаточним, якщо воно не буде скасоване судом вищої інстанції».

Дані думки не претендують на безапеляційність, втім вони представляють авторське бачення під час вирішення не простого завдання, яким є питання відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Головне для місцевого самоврядування – забезпечення реально діючої, самостійної системи, а не те, чи відноситься воно до системи органів державної влади, чи ні. Вирішення цих питань на законодавчому рівні допоможе позбутися правових конфліктів при практичному виконанні законодавства у галузі місцевого самоврядування в Україні.

Той факт, що юридичної відповідальності сьогодні не несе територіальна громада, бо серед усіх суб'єктів місцевого самоврядування вона не є юридичною особою, не можна вважати нормальним явищем.

Отже, механізм реалізації юридичної відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування в Україні слід розглядати як дворівневий: перший рівень – це державна відповідальність, яка закріплена чинною Конституцією та іншими законодавчими актами, другий рівень, це відповідальність, яка забезпечується самим місцевим самоврядуванням і знаходить закріплення в локальних нормативно-правових актах, зокрема в статутах територіальних громад. Інститут відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування в Україні сприяє створенню належних умов для реалізації природного права територіальних громад вирішувати питання місцевого значення та відповідати за свої вчинки.

Розділ IX Публічно-сервісна діяльність як складова адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації

СПИЦЬКА Ліана Вікторівна
кандидат юридичних наук, доктор психологічних наук

9.1. Суб'єкти публічної адміністрації, як основа публічно-сервісної діяльності

9.2. Адміністративна відповідальність посадових осіб органів публічної адміністрації за порушення у сфері публічно-сервісної діяльності

9.3. Розвиток законодавства щодо публічно-сервісної діяльності суб'єктів публічної адміністрації у контексті сучасних євроінтеграційних процесів

Public service activities as a component of administrative activities of public administration entities

Candidate of law, doctor of psychological sciences, L. V. Spytska

Публично-сервисная деятельность как составляющая административной деятельности субъектов публичной администрации

Кандидат юридических наук, доктор психологических наук

Л. В. Спицкая

Ключові слова: публічно-сервісна діяльність, публічна адміністрація, адміністративні послуги, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, адміністративна відповідальність, посадова особа.

Keywords: public service activities, public administration, administrative services, organs of state power, bodies of local self-government, administrative liability, official.

Ключевые слова: публично-сервисная деятельность, публичная администрация, административные услуги, органы государственной власти, органы местного самоуправления, административная ответственность, должностное лицо.

АНОТАЦІЯ

У розділі окреслено проблематику публічно-сервісної діяльності як складової адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації. Теоретично обґрунтовано, що з метою реалізації норм закону України «Про адміністративні послуги» доцільно передбачити позасудовий порядок відшкодування шкоди, заподіяної фізичним або юридичним особам з боку адміністраторів та посадових осіб, уповноважених надавати адміністративні послуги. Зважаючи на те, що КУпАП не містить норм, що передбачають відповідальність за порушення встановленого загального порядку надання адміністративних послуг, визначеного у Законі України «Про адміністративні послуги», що унеможливило притягнення до адміністративної відповідальності адміністраторів як суб'єктів, що організовують надання адміністративних послуг, запропоновано внести відповідні зміни до КУпАП щодо загального порядку надання адміністративних послуг. Обґрунтовано думку, що підвищення якості адміністративних послуг пов'язується насамперед з професіоналізмом суб'єктів їх надання, що свідчить про необхідність універсалізації їх підготовки.

SUMMARY

This section outlines the problems of public service activities as part of the administrative activities of public administration entities. It is theoretically justified that in order to implement the provisions of the law of Ukraine "on administrative services", it is advisable to provide for an out-of-court procedure for compensation for damage caused to individuals or legal entities by administrators and officials authorized to provide administrative services. Despite the fact that the administrative code does not contain norms providing for liability for violation of a General order of providing administrative services, as defined in the Law of Ukraine "On administrative services", which excludes the possibility of bringing to administrative responsibility administrators as subjects, organizing the provision of administrative services, it is proposed to amend the Article regarding General administrative services. It is argued that improving the quality of administrative services is primarily associated with the professionalism of the subjects of their provision, which indicates the need to universalize their training.

АННОТАЦИЯ

В разделе обосновано проблематику публично-сервисной деятельности как составной административной деятельности субъектов публичной администрации. Теоретически обосновано, что с целью реализации норм Закона Украины «Об административных услугах» целесообразно предусмотреть внесудебный порядок возмещения вреда, причиненного физическим или юридическим лицам со стороны администраторов и должностных лиц, уполномоченных предоставлять административные услуги. Несмотря на то, что КУоАП не содержит норм, предусматривающих ответственность за нарушение установленного общего порядка предоставления административных услуг, определенного в Законе Украины «Об административных услугах», что исключает возможность привлечения к административной ответственности администраторов как субъектов, организующих предоставление административных услуг, предложено внести соответствующие

изменения в КУоАП относительно общего порядка предоставления административных услуг. Обосновано мнение, что повышение качества административных услуг зависит, прежде всего, от профессионализмом субъектов их предоставления, что свидетельствует о необходимости их универсализации.

9.1 Суб'єкти публічної адміністрації, як основа публічно-сервісної діяльності

Проголошення незалежності України обумовило обрання курсу на перетворення її на європейську державу, що потребувало, насамперед, реформування відносин людини і держави у світлі впровадження людиноцентристської ідеології. У цьому контексті одним із основних обов'язків держави є служіння інтересам людини, забезпечення пріоритету її прав і свобод, як вищої цінності, що визначає сенс діяльності органів державної влади. Реалізація ідеї сервісної держави відбувається, насамперед, шляхом надання фізичним та юридичним особам адміністративних послуг з боку органів публічної адміністрації. При цьому, діяльність державних органів полягає, з одного боку, у захисті прав громадян шляхом створення відповідних умов для реалізації ними своїх суб'єктивних прав, а з іншого – захист прав громадян пов'язаний із задоволенням їх особистих інтересів шляхом надання державними органами різних публічних послуг.

У світлі трансформаційних процесів, пов'язаних із зміною підходу до управління у публічному секторі, змінюється змістовне наповнення понять «адміністративна діяльність», «публічні послуги», що актуалізує наукове осмислення питання вдосконалення публічно-сервісної діяльності як складової адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації. Розвиток правового регулювання інституту адміністративної відповідальності в Україні свідчить про необхідність захисту адміністративними санкціями все нових і нових відносин, що виникають у суспільстві. Одними з них є відносини, що виникають у зв'язку із наданням адміністративних послуг.

Як зауважує С.В. Петков, публічні відносини у державі є визначальними для самого її існування, однак, інколи трапляються випадки порушення налагодженого механізму взаємодії різних суб'єктів, що спричиняє вчинення адміністративних проступків. У цьому разі настає необхідність примусового повернення відносин у правове русло та покарання винних у створених інцидентах. При цьому, суб'єктом учинення адміністративного проступку може бути тільки особа (публічна, державний службовець тощо), наділена владними повноваженнями³⁵³, тобто посадова особа.

³⁵³ Петков С.В. Відповідальність за адміністративні проступки. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. Вип. 1. Т. 1. С. 223–233.

Термін «посадова особа» вживається у законодавстві та юридичній літературі протягом багатьох років. При цьому, зустрічаються найрізноманітніші тлумачення цього терміна. У проекті Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» (щодо визначення посадової особи юридичної особи публічного права)» від 19.01.2017 № 5672 посадовими особами юридичних осіб публічного права визначаються працівники юридичних осіб публічного права, які наділені посадовими повноваженнями здійснювати організаційно-розпорядчі чи адміністративно-господарські функції³⁵⁴.

Посадовою особою місцевого самоврядування, відповідно до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 07.06.2001 № 2493-III, є особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету³⁵⁵. Однак, як зауважує В. Авер'янов: «у наведеному визначенні говориться про осіб, наділених консультативно-дорадчими функціями. Проте, цими функціями можуть бути наділені не тільки посадові, а й інші особи, як практично це і буває. Якщо консультант або радник не наділений організаційно-розпорядчими (точніше, владно-розпорядчими) функціями, то він не може бути віднесений до посадових осіб»³⁵⁶.

У науковій літературі також відсутній єдиний підхід до визначення цього терміна. В.Б. Авер'янов зауважує, що посадова особа – це службовець, діяльність якого, з метою реалізації управлінських функцій, має владно-розпорядчий характер та спрямована на організацію й забезпечення якості праці службовців та інших учасників службових відносин³⁵⁷. На думку Л.П. Самофалова та О. Л. Самофалова, «посадова особа – це службовець, який обіймає постійно або тимчасово посаду керівника чи заступника керівника державного органу, його апарату, органу місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від форми власності, чи інша особа, на яку законами або іншими нормативними актами, з метою постійного або тимчасового управління організаційною структурою, покладено обов'язки щодо здійснення організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських

³⁵⁴ Петков С., Армаш Н. Наукові підходи до визначення адміністративної відповідальності у сфері державного управління. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2014. № 4 (79). С. 133–139.

³⁵⁵ Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 № 2493-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 33. Ст. 175.

³⁵⁶ Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: у 2 т. /за ред. В. Б. Авер'янова. К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. Т. 1. 584 с. С. 316.

³⁵⁷ Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики /за заг. ред. В.Б.Авер'янова. К.:Факт, 2003. 384 с. С. 195.

функцій»³⁵⁸. А.М. Костюков наголошує, що посадовою особою слід вважати службовця, який виконує організаційно-розпорядницькі функції з реалізації компетенції державного органу, який вчиняє при їх здійсненні юридично значущі дії, спрямовані на настання правових наслідків для інших суб'єктів права і при цьому несе підвищену відповідальність за незабезпечення виконання встановлених для нього правил³⁵⁹.

Отже, незважаючи на різницю у визначенні дефініції, посадова особа характеризується такими основними ознаками, як: перебуває на публічній чи громадській службі; наділена владними повноваженнями, виконує організаційно-розпорядницькі та адміністративно-господарські функції з реалізації компетенції державного органу, має підвищену відповідальність за невиконання або неналежне виконання своїх посадових обов'язків.

Не менш важливим для розуміння адміністративної відповідальності посадових осіб є з'ясування поняття адміністративного правопорушення. Адміністративним правопорушенням слід вважати протиправну, винну (умисну або необережну) дію чи бездіяльність, яка скоєна особою, наділеною владними повноваженнями (посадовою особою органів публічної влади), внаслідок якої було заподіяно матеріальну або моральну шкоду особі (фізичній, юридичній) або суспільству. Адміністративне правопорушення може вчинити тільки посадова особа органів державної влади. При цьому, науковці наводять ознаки, що характеризують посадову особу як спеціальний суб'єкт юридичної відповідальності: правові норми про відповідальність посадових осіб за службові правопорушення враховують особливості служби як виду трудової діяльності; для них визначається підвищена відповідальність, оскільки наслідки посадових правопорушень негативно виявляються за місцем посади; встановлюють спеціальні заходи відповідальності за службові правопорушення (пониження у посаді, спеціальному званні, позбавлення рангу державного службовця)³⁶⁰.

Що ж до визначення адміністративної відповідальності, то всі науковці мають спільну думку, що вона є видом юридичної відповідальності і визначають її як: різновид юридичної відповідальності, що полягає в застосуванні до осіб, які вчинили адміністративні проступки, особливих санкцій – адміністративних стягнень³⁶¹; правові відносини, що утворюються

³⁵⁸ Самофалов Л.П., Самофалов О.Л. Особливості розуміння понять «посадова особа», «службова особа», «представник влади» та їх значення в правовому регулюванні пенітенціарних правовідносин. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2015. № 4. С. 136–148.

³⁵⁹ Костюков А.Н. Правовой статус должностного лица (административно-правовой аспект): автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Л., 1988. 20 с. С. 9.

³⁶⁰ Ответственность в управлении /под ред. А.Е. Лулева, Б.М. Лазарева. М.: Наука, 1985. 303 с. С. 73.

³⁶¹ Стеценко С. Г. Адміністративне право України: навчальний посібник. К., 2008. 624 с.

під час застосування уповноваженими органами до винної особи покарання, передбаченого санкцією правової норми, що порушена, або норми, що забезпечує її захист, з метою покарання суб'єкта неправомірної поведінки, попередження та профілактичного впливу на правопорушника³⁶²; вид юридичної відповідальності, що являє собою сукупність адміністративних правовідносин, які виникають у зв'язку із застосуванням до фізичних та юридичних осіб, котрі вчинили адміністративні правопорушення, особливих адміністративних санкцій – заходів адміністративної відповідальності, які тягнуть для них обмеження морального, матеріального та організаційного характеру і накладаються уповноваженими на те органами чи посадовими особами на підставах і в порядку, передбачених нормами адміністративного права³⁶³.

С.В. Петков акцентує, що, виходячи з людиноцентристського підходу, влада надає громадянину послуги у сфері державного управління (адміністративні послуги) та здійснює діяльність щодо захисту їх прав і законних інтересів. Реалізація юридичної відповідальності органами публічної влади з такою метою є проявом захисту публічного (спільного) інтересу суспільства³⁶⁴.

9.2 Адміністративна відповідальність посадових осіб органів публічної адміністрації за порушення у сфері публічно-сервісної діяльності

Базовим нормативним документом у сфері адміністративної відповідальності є Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), який визначає, що посадові особи підлягають адміністративній відповідальності за адміністративні правопорушення, пов'язані з недодержанням установлених правил у сфері охорони порядку управління, державного і громадського порядку, природи, здоров'я населення та інших правил, забезпечення виконання яких входить до їх службових обов'язків³⁶⁵.

Окрім того, згідно із Законом України «Про адміністративні послуги», посадові особи, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги, адміністратори несуть дисциплінарну, цивільну, адміністративну або

³⁶² Хорошак Н.В. Адміністративні стягнення за законодавством України: монографія. Київ: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2004. 172 с. С. 24.

³⁶³ Іванцов В.О. Адміністративна відповідальність: узагальнюючий підхід до визначення поняття. *Право і безпека*. 2014. № 3. С. 48–53.

³⁶⁴ Петков С.В. Відповідальність за адміністративні проступки. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. Вип. 1. Т. 1. С. 223–233.

³⁶⁵ Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 № 8073-Х. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. додаток до № 51. Ст. 1122.

кримінальну відповідальність, передбачену законом, за порушення вимог законодавства у сфері надання адміністративних послуг³⁶⁶.

До суб'єктів відповідальності за порушення законодавства у сфері надання адміністративних послуг Закон відносить посадових осіб органу виконавчої влади, іншого державного органу, органу влади АРК, органу місцевого самоврядування, а також адміністраторів. Предметом є незаконні дії або бездіяльність посадових осіб, уповноважених відповідно до закону надавати адміністративні послуги, та адміністраторів. Закон передбачає такі види відповідальності: дисциплінарна, цивільна, адміністративна або кримінальна.

Аналіз норм Закону України «Про адміністративні послуги» дозволяє констатувати, що порушення, які спричиняють настання відповідальності у сфері адміністративних послуг, стосуються саме порядку їх надання. До них належать: відмова у прийнятті заяви (ст. 9); вимагання від суб'єкта звернення документів або інформації для надання адміністративної послуги, не передбачених законом (ч. 6 ст. 9); порушення строків надання адміністративної послуги (ст. 10); порушення норм, що регулюють оплату за надання адміністративної послуги (ст. 11); прийом заяв, видача суб'єктам звернень, оформлені результати надання адміністративних послуг (у тому числі рішень про відмову в наданні адміністративних послуг) суб'єктами надання адміністративних послуг, якщо такі послуги надаються через центри надання адміністративних послуг, крім випадків подання заяв через Єдиний державний портал адміністративних послуг (ст. 12); неналежне виконання або невиконання адміністратором основних завдань, відповідно до Закону, а саме: ненадання суб'єктам звернень вичерпної інформації та консультацій щодо вимог та порядку надання адміністративних послуг; неприйняття від суб'єктів звернень документів, необхідних для надання адміністративних послуг, їх реєстрація та подання документів (їх копій) відповідним суб'єктам надання адміністративних послуг не пізніше наступного робочого дня після їх отримання; невидача або незабезпечення направлення через засоби поштового зв'язку суб'єктам звернень результатів надання адміністративних послуг (у тому числі рішення про відмову в задоволенні заяви суб'єкта звернення), неповідомлення щодо можливості отримання адміністративних послуг, оформлених суб'єктами надання адміністративних послуг; незабезпечення організації надання адміністративних послуг суб'єктами надання адміністративних послуг (ст. 13)³⁶⁷.

³⁶⁶ Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012. № 5203-VI. *Відомості Верховної Ради*. 2013. № 32. Ст. 409.

³⁶⁷ Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012. № 5203-VI. *Відомості Верховної Ради*. 2013. № 32. Ст. 409.

Слід зауважити, що спроба внесення змін до КУпАП була зроблена у проєкті Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення умов ведення бізнесу (дерегуляція)» від 22.12.2014 № 1580. Відповідно до нього, до порушень вимог законодавства з питань надання адміністративних послуг, окрім зазначених вище, було віднесено: неповідомлення або несвоєчасне повідомлення суб'єктом надання адміністративної послуги суб'єкта звернення або адміністратора про відмову в наданні адміністративної послуги; порушення суб'єктом надання адміністративної послуги підприємствами, установами або організаціями, що належать до сфери його управління, строків подання необхідних для надання адміністративної послуги документів або інформації; відмова суб'єкта надання адміністративної послуги суб'єкту звернення в наданні адміністративної послуги з підстав, не встановлених законом; стягнення із суб'єкта звернення не передбачених законом платежів за надання адміністративної послуги; неповідомлення або несвоєчасне повідомлення адміністратором суб'єкта звернення про можливість отримання адміністративної послуги, оформленої суб'єктом надання адміністративної послуги, або відмову в наданні такої послуги; безпідставна відмова адміністратора суб'єкту звернення у прийнятті заяви на отримання адміністративної послуги та документів, що додаються до неї. За ці порушення проєкт закону передбачав відповідальність у вигляді накладення штрафу на посадових осіб від тридцяти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. А у разі повторного їх вчинення особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за такі ж порушення, – накладення штрафу на посадових осіб від п'ятдесяти до сімдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (ст. 188⁴⁴)³⁶⁸.

Однак, до сьогодні у КУпАП відсутні зазначені зміни, які б регулювали відповідальність за порушення встановленого Законом загального порядку надання адміністративних послуг.

Чи слід, з огляду на викладене, стверджувати, що на сьогодні відсутня адміністративна відповідальність за порушення у сфері надання адміністративних послуг? На нашу думку, не зовсім. Адже виходячи з переліку адміністративних послуг органів виконавчої влади, які надаються через центри надання адміністративних послуг³⁶⁹, закони України, що регулюють окремі сфери, є частиною законодавства з надання адміністративних послуг. До них слід віднести закони України «Про Державний земельний кадастр» від

³⁶⁸ Безвідповідальні адміністративні послуги. URL: <http://jurliga.ligazakon.ua/news/2017/7/5/161889.htm>.

³⁶⁹ Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.05.2014 № 523-р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/523-2014-%D1%80>.

07.06.2011 № 3613-VI, «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» від 06.09.2005 № 2806-IV, «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» від 15.05.2003 № 755-IV, «Про ліцензування видів господарської діяльності» від 02.03.2015 № 222-VIII, «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» від 01.07.2004 № 1952-IV, «Про землеустрій» від 22.05.2003 № 858-IV, «Про державну реєстрацію актів цивільного стану» від 01.07.2010 № 2398-VI, «Про соціальні послуги» від 19.06.2013 № 966-IV, «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17.02.2011 № 3038-VI тощо.

При цьому КУПАП містить відповідальність за окремі правопорушення. Так, наприклад, ст.ст. 166-10 «Порушення вимог законодавства з питань видачі документів дозвільного характеру» передбачає адміністративну відповідальність за неповідомлення або несвоєчасне повідомлення дозвільним органом суб'єкта господарювання або державного адміністратора про відмову у видачі документа дозвільного характеру; порушення дозвільним органом строків видачі документа дозвільного характеру; відмову дозвільного органу суб'єкта господарювання у видачі документа дозвільного характеру з підстав, не встановлених законом; анулювання документа дозвільного характеру дозвільним органом з підстав, не встановлених законом; неповідомлення або несвоєчасне повідомлення державним адміністратором суб'єкта господарювання про одержання документа дозвільного характеру або про письмову відмову у видачі документа дозвільного характеру; безпідставну відмову державного адміністратора суб'єкту господарювання у прийнятті заяви для одержання документа дозвільного характеру та документів, що додаються до неї; видачу (переоформлення, видача дублікатів, анулювання) державним адміністратором документа дозвільного характеру не в приміщенні дозвільного центру; видачу дозвільним органом документа дозвільного характеру, необхідність одержання якого не встановлена законом³⁷⁰.

Окрім того, статті 166-11 «Порушення законодавства про державну реєстрацію юридичних та фізичних осіб», 166-24 «Незаконні вимоги до документа, що подається суб'єктом господарювання до органу державної влади або органу місцевого самоврядування», 166-12 «Порушення законодавства у сфері ліцензування видів господарської діяльності» передбачають, відповідно, адміністративну відповідальність у вигляді штрафу за: порушення встановлених законом строків для проведення державної реєстрації юридичної особи; вимогу посадової особи органу державної влади або органу місцевого самоврядування про наявність на документі, що подається суб'єктом господарювання, відбитка його печатки або нотаріального засвідчення вірності копії документа, якщо обов'язковість такого нотаріального засвідчення не встановлена законом;

³⁷⁰ Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 № 8073-X. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. додаток до № 51. Ст. 1122.

неприйняття рішення, неоформлення, невидачу (ненадсилання) передбаченого законом документа органом ліцензування протягом встановленого законом строку; прийняття рішення, складання акта, видачу розпорядження органом ліцензування, що не відповідає нормам законодавства у сфері ліцензування; невнесення відомостей щодо ліцензування до Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців протягом передбаченого законодавством у сфері ліцензування строку; невиконання органом ліцензування у передбачений законом строк розпорядження про усунення порушень законодавства у сфері ліцензування³⁷¹.

Адміністративна відповідальність за порушення законодавства під час планування і забудови територій регламентована ст. 96-1 КУпАП та передбачає відповідальність посадових осіб у вигляді штрафу від п'ятисот до шестисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян у разі: 1) порушення ними строків надання замовникові містобудівних умов та обмежень, будівельного паспорта забудови земельної ділянки, вимагання у замовника документів, не передбачених законодавством, надання таких документів з порушенням встановленого порядку, містобудівної документації на місцевому рівні, будівельних норм, стандартів і правил, порушення строків надання замовникові висновків (звітів) експертизи проектної та містобудівної документації, надання таких висновків (звітів) з порушенням встановленого порядку, а також вимагання під час проведення експертизи документів, не передбачених законодавством; 2) порушення вимог закону та строків видачі (відмови у видачі) дозволу на виконання будівельних робіт, реєстрації (повернення) декларації про готовність об'єкта до експлуатації та видачі (відмови у видачі) сертифіката, який видається у разі прийняття в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта, вимагання під час реєстрації такої декларації, видачі дозволів і сертифікатів документів, не передбачених законодавством, видача сертифіката про прийняття в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта, збудованого з порушенням будівельних норм³⁷².

Однак, багато питань із надання адміністративних послуг залишаються неврегульованими законодавством, оскільки чинне галузеве законодавство не відповідає вимогам норм Закону України «Про адміністративні послуги». Свого часу законодавець не врахував, який величезний масив змін до законодавства необхідний для реалізації положень ухваленого спеціального закону у сфері адміністративних послуг³⁷³.

³⁷¹ Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 № 8073-Х. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. додаток до № 51. Ст. 1122.

³⁷² Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 № 8073-Х. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. додаток до № 51. Ст. 1122.

³⁷³ Пліва О. Безвідповідальні адміністративні послуги: «ЮРИСТ&ЗАКОН». 2017. № 23. URL: <http://jurliga.ligazakon.ua/news/2017/7/5/161889.htm>.

Така невідповідність норм галузевих нормативно-правових актів вимогам Закону України «Про адміністративні послуги» призводить до того, що до адміністративної відповідальності у судовому порядку можуть бути притягнені тільки суб'єкти надання цих послуг. У цьому разі за межами відповідальності залишаються адміністратори Центру надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП), оскільки вони, за законом, не є суб'єктами надання адміністративних послуг, а отже, відсутні норми КУпАП, за якими вони можуть бути притягнені до адміністративної відповідальності.

У цьому сенсі слід акцентувати на особливостях правового статусу адміністратора. Закріплене у ст. 13 п. 4 Закону України «Про адміністративні послуги» завдання адміністратора щодо надання адміністративних послуг у випадках, передбачених законом, свідчить, що в окремих випадках він може бути не лише «посередником» між суб'єктом звернення та суб'єктом надання адміністративних послуг, а безпосередньо суб'єктом виконання адміністративної послуги. Мова йде про так звані «швидкі» послуги, які повинні надаватися за один візит особи. До таких послуг належать реєстрація місця проживання; видача відомостей з Державного земельного кадастру; державної реєстрації прав на нерухоме майно та їх обтяжень; державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців. Необхідною вимогою для притягнення адміністратора ЦНАП до адміністративної відповідальності як суб'єкта надання послуг є обов'язкове зазначення цих повноважень у посадовій інструкції адміністратора у разі покладання на нього функцій державного реєстратора або у разі покладання функцій адміністратора на головного спеціаліста чи державного реєстратора. В усіх інших випадках адміністратора не можна притягти до адміністративної відповідальності. Зрозуміло, що такої ситуації не може бути, оскільки адміністратор ЦНАП є посадовою особою, на яку покладається обов'язок організаційного забезпечення виконання адміністративних послуг суб'єктами надання адміністративних послуг, а також здійснення контролю за додержанням суб'єктами надання адміністративних послуг термінів розгляду справ та прийняття рішень.

Отже, з огляду на викладене, слід внести зміни до КУпАП, передбачивши відповідальність за порушення встановленого загального порядку надання адміністративних послуг, визначеного у Законі України «Про адміністративні послуги», які б регламентували відповідальність посадової особи органу виконавчої влади та адміністратора ЦНАП.

Окрім того, Закон визначає, що дії або бездіяльність посадових осіб, уповноважених відповідно до закону надавати адміністративні послуги, адміністраторів можуть бути оскаржені до суду у порядку, встановленому законом³⁷⁴, при цьому не йдеться про можливість позасудового розгляду

³⁷⁴ Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012. № 5203-VI. *Відомості Верховної Ради*. 2013. № 32. Ст. 409.

справи. Хоча, відповідно до Примірного положення про центр надання адміністративних послуг, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) від 20.02.2013 № 118, на керівника ЦНАП покладається завдання щодо розгляду скарги на діяльність чи бездіяльність адміністраторів³⁷⁵. При чому, у Законі України «Про адміністративні послуги» повноваження керівника ЦНАП не регламентовано взагалі. Позасудовий розгляд передбачає звернення до керівника ЦНАПу. При цьому йдеться, насамперед, про незначні порушення. Окрім того, отримувач послуги може звернутися до вищого органу або посадової особи у разі оскарження рішення органу публічної адміністрації з надання адміністративних послуг. Йдеться про надання ЦНАПом місцевих послуг. У разі скарги на зазначені порушення, вона розглядається відповідно до Закону України «Про звернення громадян», згідно з яким механізм розгляду полягає: 1) у праві громадянина особисто чи через представника протягом одного року з моменту його прийняття, але не пізніше одного місяця з часу ознайомлення з прийнятим рішенням, звернутися у порядку підлеглості до вищого органу або посадової особи; 2) в обов'язку вищого органу або посадової особи протягом одного місяця або невідкладно, але не пізніше п'ятнадцяти днів від дня отримання скарги, об'єктивно та всебічно розглянути скаргу, скасувати або змінити оскаржувані рішення у випадках, передбачених законодавством України, якщо вони не відповідають закону або іншим нормативним актам, невідкладно вжити заходів до припинення неправомірних дій, виявити, усунути причини та умови, які призвели до порушень; забезпечити поновлення порушених прав, реальне виконання прийнятих у зв'язку із заявою чи скаргою рішень та письмово повідомити громадянина про результати перевірки заяви чи скарги і суть прийнятого рішення. У разі визнання заяви чи скарги необґрунтованою, роз'яснити порядок оскарження прийнятого за нею рішення³⁷⁶.

Слід зауважити, що незважаючи на відсутність норми у Законі України «Про адміністративні послуги» щодо оскарження дій працівників ЦНАПу до керівника ЦНАПу, локальні нормативно-правові акти окремих ЦНАПів передбачають таку можливість. Так, Регламент Центру надання адміністративних послуг Тетерівської сільської ради Житомирського району Житомирської області передбачає право особи подати скаргу на дії чи бездіяльність персоналу ЦНАП, якщо вважає, що ними порушено її права, свободи чи законні інтереси. Суб'єктом розгляду скарги на дії чи бездіяльність адміністраторів, працівників ЦНАП є начальник ЦНАП або особа яка його

³⁷⁵ Про затвердження Примірного положення про Центр надання адміністративних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.02.2013 № 118. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/118-2013-%D0%BF>.

³⁷⁶ Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст. 256.

заміщає. Суб'єктом розгляду скарги на дії чи бездіяльність начальника ЦНАП є сільський голова у порядку, визначеному Законом України «Про звернення громадян»³⁷⁷. Керівник ЦНАП розглядає скаргу невідкладно, але не пізніше п'ятнадцяти днів з моменту її реєстрації. У випадку, якщо скарга потребує додаткового дослідження матеріалів справи чи вчинення інших дій, необхідних для об'єктивного розгляду скарги, керівник ЦНАП має право подовжити термін розгляду скарги, але не більш ніж до тридцяти днів з моменту реєстрації скарги, про що повідомляє суб'єкта звернення письмово або в інший обраний суб'єктом звернення спосіб. Керівник ЦНАП вчиняє всі необхідні дії для прийняття об'єктивного рішення за скаргою, в межах своїх повноважень вирішує питання про дисциплінарну відповідальність працівників ЦНАП³⁷⁸. Подібні норми містяться в Регламентах ЦНАПів виконавчого комітету Ірпінської міської ради³⁷⁹, Запорізької районної державної адміністрації³⁸⁰, виконавчого комітету Івано-Франківської міської ради³⁸¹.

На нашу думку, слухним є встановлення адміністративної відповідальності також за порушення посадовою особою, наділеною повноваженнями щодо розгляду скарг за порушення порядку надання адміністративної послуги, порядку або термінів розгляду скарги, а також за незаконну відмову або ухилення цієї посадової особи від прийняття її до розгляду.

Стаття 19 «Відповідальність за порушення вимог законодавства у сфері надання адміністративних послуг» Закону України «Про адміністративні правопорушення» містить також норму про обов'язок посадових осіб, уповноважених відповідно до закону надавати адміністративні послуги, а також адміністраторів, внаслідок їх неправомірних діянь, відшкодувати у встановленому законом порядку шкоду, заподіяну фізичним або юридичним особам³⁸². Така вимога Закону виходить з положення ст. 56 Конституції України щодо права кожного на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої

³⁷⁷ Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст. 256.

³⁷⁸ Положення про Центр надання адміністративних послуг Житомирської міської ради. URL: <http://document.ua/pro-zatverdzhennja-polozhennja-ta-reglamentu-centru-nadannja-doc160272.html>.

³⁷⁹ Регламент Центру надання адміністративних послуг Ірпінської міської ради. URL: <https://imr.gov.ua/reglament-tsentru-nadannya-administrativnikh-poslug>.

³⁸⁰ Регламент Центру надання адміністративних послуг при Запорізькій районній державній адміністрації Запорізької області. URL: http://zrda.gov.ua/administrativni_poslugi.

³⁸¹ Регламент роботи управління адміністративних послуг (Центр надання адміністративних послуг м. Івано-Франківська) виконавчого комітету Івано-Франківської міської ради. URL: <http://www.cnar.if.ua/cnapdoc>.

³⁸² Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012. № 5203-VI. *Відомості Верховної Ради*. 2013. № 32. Ст. 409.

незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень³⁸³. Ці відносини регулюються також Цивільним кодексом України, ст.ст. 1173, 1174, 1175 якого передбачають обов'язок держави, Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування відшкодувати шкоду, завдану фізичній або юридичній особі: незаконними рішеннями, дією чи бездіяльністю органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим, органу місцевого самоврядування при здійсненні ними своїх повноважень (стаття 1173); незаконними рішеннями, дією чи бездіяльністю посадової або службової особи органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим, органу місцевого самоврядування при здійсненні ними своїх повноважень (стаття 1174); у результаті прийняття органом державної влади, органом влади Автономної Республіки Крим, органом місцевого самоврядування нормативно-правового акта, що був визнаний незаконним і скасований (стаття 1175).

Відшкодування, передбачене Законом, здійснюється у судовому порядку, хоча в більшості європейських країн воно належить до повноважень адміністративних органів. У цьому сенсі підтримуємо науковців, які вважають за необхідне кардинально змінити підходи до відшкодування шкоди, завданої державою. Реалізуючи концепцію сервісної держави, органи влади, їх посадові та службові особи, на яких безпосередньо покладено реалізацію функцій держави, не повинні чекати позову до суду від постраждалої сторони, а повинні відігравати активну роль та, у разі завдання шкоди за власною ініціативою, почати процедуру відшкодування шкоди в адміністративному порядку³⁸⁴.

Проблемою у реалізації норми щодо відшкодування у встановленому законом порядку шкоди, заподіяної фізичним або юридичним особам з боку посадових осіб, уповноважених відповідно до закону надавати адміністративні послуги, а також адміністраторів є недосконалість механізму виплати відшкодування шкоди, завданої посадовими особами, уповноваженими відповідно до закону надавати адміністративні послуги, адміністраторами внаслідок їх неправомірних діянь. За чинним законодавством ці відносини фактично регулюються Законом про Державний бюджет на поточний рік та відповідними підзаконними нормативними актами. Однак, на сьогодні відшкодуванню шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень, перешкоджає відсутність у бюджеті на

³⁸³ Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

³⁸⁴ Демкова М.С. та ін. *Відшкодування в позасудовому порядку шкоди, завданої державою або органами влади*. К.: Конус-Ю, 2007. 260 с. С. 10.

кожен поточний рік коштів відповідного цільового призначення. Внаслідок такої законодавчої неврегульованості, перш за все, страждає пересічний громадянин, який немає ніякої змоги отримати кошти на підставі судового рішення, яке набрало законної сили³⁸⁵.

У цьому сенсі позитивним є вивчення досвіду окремих зарубіжних країн, зокрема Німеччини, щодо позасудового порядку відшкодування шкоди. За законодавством, постраждала особа має право звернутися до керівника органу влади або установи, що діє в межах делегованих повноважень, із заявою про відшкодування шкоди. До заяви слід подати документи, які підтверджують факт заподіяння шкоди, її розмір і причинний зв'язок між дією органу влади і завданою шкодою. У бюджетах органів влади передбачається окрема стаття витрат на відшкодування шкоди, розрахунок величини якої базується на обсягах таких виплат у попередніх роках. У разі якщо питання не буде вирішене у позасудовому порядку, особа має право звернутися із позовом до суду.

Слід зазначити, що у Німеччині широко використовується страхування відповідальності органів влади і посадових осіб цих органів на випадок завдання шкоди при здійсненні владних повноважень. З цією метою створено об'єднання страхових організацій, що страхують відповідальність органів влади та їх службовців. Ці страхові організації є неприбутковими і діють на основі системи солідарної відповідальності. Тобто, у більшості випадків витрати покриває страхова організація³⁸⁶.

Окрім того, здійснений аналіз свідчить про наявність у багатьох країнах спеціальних нормативних актів щодо відшкодування шкоди, завданої органами публічної адміністрації, наприклад, Закон Естонії «Про відповідальність держави»³⁸⁷, Закон Латвії «Про відшкодування шкоди, заподіяної державними адміністраціями»³⁸⁸.

Отже, врегулювання питання адміністративної відповідальності посадових осіб органів публічної адміністрації за порушення у сфері публічно-сервісної діяльності вимагає регламентації механізмів позасудового відшкодування шкоди, бюджетного законодавства щодо обов'язковості

³⁸⁵ Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про відшкодування шкоди, завданої фізичним або юридичним особам незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень». URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JF11C00A.html.

³⁸⁶ Демкова М.С. та ін. Відшкодування в позасудовому порядку шкоди, завданої державою або органами влади. К.: Конус-Ю, 2007. 260 с. С. 39.

³⁸⁷ Об ответственности государства: Закон Эстонии от 02.05.2001. URL: http://www.skylaser.ee/p_zone/common/Zakony/Z%20o%20otvetstvennosti.

³⁸⁸ О возмещении ущерба, причиненного государственными администрациями: Закон Латвии от 07.01.2005. URL: <https://likumi.lv/doc.php?id=110746>.

фінансування всіх зобов'язань держави та органів місцевого самоврядування, чіткого розподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування з метою забезпечення фінансування витрат на виконання делегованих повноважень, що актуалізує необхідність ухвалення Закону України «Про відшкодування шкоди, завданої фізичним або юридичним особам незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень». Неврегульованість цих питань спричиняє доволі вільне тлумачення норм чинного законодавства та, у підсумку, призводить до безвідповідальності посадових осіб як суб'єктів здійснення публічно-сервісної діяльності.

Закон України «Про адміністративні послуги», окрім адміністративної відповідальності передбачає також дисциплінарну, цивільну та кримінальну відповідальність. Якщо акцентувати на інших видах відповідальності, то слід зауважити, що відповідно до ч. 2 ст. 41 Кодексу законів про працю, власник або уповноважений ним орган з власної ініціативи зобов'язаний розірвати трудовий договір з посадовою особою в разі повторного порушення нею вимог законодавства у сфері ліцензування, з питань видачі документів дозвільного характеру або у сфері надання адміністративних послуг, передбачених статтями 166-¹⁰, 166-¹², 188-⁴⁴ Кодексу України про адміністративні правопорушення³⁸⁹.

Оскільки дисциплінарний проступок як підстава дисциплінарної відповідальності полягає в порушенні встановлених службових обов'язків (зокрема державна служба), трудової дисципліни і правил внутрішнього трудового розпорядку особами, що працюють в державних органах та органах місцевого самоврядування, на підприємствах, у громадських та інших організаціях і установах, то дисциплінарна відповідальність виникає у трудових правовідносинах і відносинах службового підпорядкування³⁹⁰.

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

³⁸⁹ Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 № 8073-Х. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. додаток до № 51. Ст. 1122.

³⁹⁰ Несинова С.В. Посадові проступки як підстава притягнення до адміністративної відповідальності. *Вісник Дніпропетровського університету ім. Альфреда Нобеля*. Серія: «Юридичні науки». 2012. № 2 (3). С. 5–10.

звільнення з посади державної служби³⁹¹. До таких проступків у роботі адміністраторів ЦНАП, суб'єктів надання адміністративних послуг може бути віднесено, наприклад, порушення, пов'язані з якістю обслуговування, неналежне виконання посадових обов'язків, порушення внутрішнього трудового розпорядку, які тягнуть за собою не адміністративну, а дисциплінарну відповідальність.

Кримінальна відповідальність посадових осіб органів публічної адміністрації за порушення у сфері публічно-сервісної діяльності настає відповідно до ч. 1 ст. 364 Кримінального кодексу України – зловживання владою або службовим становищем, тобто умисне з метою одержання будь-якої неправомірної вигоди для самої себе чи іншої фізичної або юридичної особи використання службовою особою влади чи службового становища всупереч інтересам служби, якщо воно завдало істотної шкоди охоронюваним законом правам, свободам та інтересам окремих громадян або державним чи громадським інтересам, або інтересам юридичних осіб.

Окрім того, було внесено проект Закону про внесення змін до Кримінального кодексу України (щодо кримінальної відповідальності за порушення строків надання адміністративних послуг, видачі документів дозвільного характеру), відповідно до якого до Кримінального кодексу України вводиться нова стаття щодо порушення строків надання адміністративних послуг та видачі документів дозвільного характеру. Так, за порушення передбаченого законом граничного терміну надання адміністративних послуг (або прирівняних до них послуг), документів дозвільного характеру, рішення про видачу ліцензії або її анулювання співробітниками органів виконавчої влади, інших державних органів, уповноваженими законом надавати ці послуги, передбачається кримінальна відповідальність. А саме: штраф від 200 до 1000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або виправні роботи на строк до двох років, або обмеження волі на строк до 3 років, з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною професійною діяльністю. У разі повторного вчинення кримінального правопорушення на службових осіб накладається штраф від 500 до 2000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або арешт на строк до 6 місяців, або обмеження волі на строк до п'яти років, або позбавлення волі на строк до трьох років³⁹². Такі кроки, на думку законодавця, сприятимуть протидії корупційним діям суб'єктів надання адміністративних послуг.

³⁹¹ Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 4. Ст. 43.

³⁹² Про внесення змін до Кримінального кодексу України (щодо кримінальної відповідальності за порушення строків надання адміністративних послуг, видачі документів дозвільного характеру): проект закону від 05.04.2017 № 6290. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61508.

Таким чином, аналіз питання про адміністративну відповідальність посадових осіб органів публічної адміністрації за порушення у сфері публічно-сервісної діяльності дозволяє зробити наступні висновки. Характеризуючи посадову особу як суб'єкта адміністративної відповідальності, слід виокремити такі її основні ознаки, як: перебувають на публічній чи громадській службі; наділені владними повноваженнями, виконують організаційно-розпорядницькі та адміністративно-господарські функції з реалізації компетенції державного органу, мають підвищену відповідальності за невиконання або неналежне виконання своїх посадових обов'язків.

Аналіз норм Закону України «Про адміністративні послуги» дозволяє констатувати, що порушення, які спричиняють настання відповідальності у сфері адміністративних послуг, стосуються саме порядку їх надання. При цьому, до адміністративної відповідальності можуть бути притягнені лише суб'єкти надання адміністративних послуг, у той час як адміністративна відповідальність адміністраторів не передбачена жодним нормативно-правовим актом. З огляду на викладене, слід внести зміни до КУпАП, передбачивши відповідальність за порушення встановленого загального порядку надання адміністративних послуг, визначеного у Законі України «Про адміністративні послуги», які б регламентували відповідальність посадової особи органу виконавчої влади та адміністратора ЦНАП.

У законі «Про адміністративні послуги» передбачити позасудове оскарження неправомірних дій або бездіяльності адміністратора до керівника ЦНАПу, встановивши при цьому адміністративну відповідальність за порушення посадовою особою, наділеною повноваженнями щодо розгляду скарг на порушення порядку надання адміністративної послуги, порядку або термінів розгляду скарги, а також за незаконну відмову або ухилення цієї посадової особи від прийняття її до розгляду.

З метою реалізації норм Закону України «Про адміністративні послуги» передбачити позасудовий порядок відшкодування шкоди, заподіяної фізичним або юридичним особам з боку адміністраторів та посадових осіб, уповноважених відповідно до закону надавати адміністративні послуги.

Закон Республіки Болгарія «Про адміністративні порушення та покарання» має лаконічний вираз, в якому коротко окреслено лише найголовніші засади здійснення провадження у справах про проступки. Він привертає увагу своєю ґрунтовною регламентацією питань щодо акта про вчинення адміністративного порушення, який слугує підставою відкриття адміністративно-карного провадження. На наш погляд, слушним виглядає включення до КУпАП окремих положень ст.ст. 36, 40, 44 цього законодавчого акту, які стосуються особливостей процедури складання зазначеного процесуального документу, порядку відповідних дій уповноважених посадових

осіб, а також підстав і умов зупинення провадження у справах про проступки у передбачених випадках.

9.3. Розвиток законодавства щодо публічно-сервісної діяльності суб'єктів публічної адміністрації у контексті сучасних євроінтеграційних процесів

Якісні зміни в державі, що відбуваються останнім часом, зумовлюють тектонічні зрушення у свідомості правознавців, нормотворців, політиків та громадськості. «Зміни, що відбуваються сьогодні в правовому полі України, стосуються якісного оновлення, трансформації, реформування права. Це не просто наміри чи побажання, а гостра життєва потреба, органічно пов'язана з євроінтеграційним вибором нашої країни»³⁹³.

Основні напрями реформування сфери надання адміністративних послуг на сучасному етапі визначені у Стратегії реформування державного управління України на 2016-2020 роки, затвердженої КМУ від 24.06.2016, серед яких пріоритетними є:

- підвищення якості та доступності адміністративних послуг шляхом децентралізації базових адміністративних послуг, урегулювання на законодавчому рівні питання оплати адміністративних послуг та забезпечення приведення законодавства у відповідність із Законом України «Про адміністративні послуги»;

- подальший розвиток центрів надання адміністративних послуг, збільшення кількості адміністративних послуг, які надаються через такі центри, підвищення якості їх надання;

- систематичне зниження адміністративного навантаження на громадян і юридичних осіб;

 - надання адміністративних послуг в електронному вигляді;

 - впровадження електронної міжвідомчої взаємодії та електронного документообігу;

 - ухвалення закону про загальну адміністративну процедуру згідно з європейськими стандартами і поступове приведення окремих адміністративних послуг у відповідність із визначеними загальними принципами, зокрема із Законом України «Про адміністративні послуги»³⁹⁴.

³⁹³ Лис А.Б. Світовий досвід надання послуг населенню державними і самоврядними органами влади. *Аспекти публічного управління*. 2015. № 9 (23). С. 43–50..

³⁹⁴ Стратегія реформування державного управління України на 2016-2020 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.06.2016. № 474-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80>.

Отже, на нашу думку, відповідно до цих напрямів повинен відбуватися розвиток законодавства щодо публічно-сервісної діяльності суб'єктів публічної адміністрації, з огляду на сучасні євроінтеграційні процеси.

Відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленої розпорядженням КМУ від 01.04.2014 № 333-р, визначено завдання забезпечення доступності та якості публічних послуг, яке дозволить реалізувати їх територіальну доступність, що передбачає надання послуг на території громади, де проживає особа; належну матеріально-технічну базу для надання основних форм публічних послуг; відкритість інформації про послуги, порядок та умови їх надання; професійності надання публічних послуг³⁹⁵. Вирішення цього завдання можливе лише за умови децентралізації публічного управління, тобто передачі значної частини функцій від органів центральної влади до місцевих органів самоуправління. Децентралізація передбачає також передачу значних ресурсних можливостей від державних до органів місцевого самоврядування. При чому, повноваження мають передаватись на найнижчий, тобто найближчий до людей рівень, за умови, що це не шкодить якості наданих послуг і такі повноваження можна реалізовувати найбільш успішно³⁹⁶. Метою децентралізації влади є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, повна реалізація положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності.

Зауважимо, що на сьогодні в Україні нормативне врегулювання процесу децентралізації публічного управління у цілому та надання публічних послуг, зокрема, у різних сферах є доволі значним. Тут слід назвати такі нормативно-правові акти, як: закони України «Про засади державної регіональної політики» від 05.02.2015 № 156-VIII, «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 № 157-VIII, «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства» від 09.04.2015 № 320-VIII», постанова КМУ «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року» від 06.08.2014 № 385, розпорядження КМУ «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в

³⁹⁵ Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження КМУ від 01.04.2014 № 333-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.

³⁹⁶ Децентралізація влади на основі кращих іноземних практик та українських законодавчих ініціатив: матеріали інформаційного семінару. Український інститут міжнародної політики. УІМП, 2015. 22 с. С. 2.

Україні» від 01.04.2014 № 333-р., «Деякі питання реформування державного управління України від 24.06.2016 № 474-р, проекти законів України про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) від 01.07.2015, Про засади та порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України від 28.01.2016 тощо.

Зазначені нормативно-правові акти були ухвалені з урахуванням євроінтеграційного курсу України, який передбачає, між іншим, пристосування національних правових норм, стандартів і процедур до норм, правил та вимог ЄС та спрямований на запозичення й запровадження до національної системи державного управління кращого управлінського досвіду європейських країн.

Однак, слід констатувати, що далеко не всі ухвалені нормативно-правові акти можуть бути повністю реалізовані на сучасному етапі, зокрема й у сфері децентралізації здійснення публічно-сервісної діяльності. Ситуація, що склалася, пов'язана, насамперед з тим, що на сьогодні в Україні не завершена адміністративно-територіальна реформа, на законодавчому рівні не розмежовано повноваження між різними рівнями влади – місцевим, районним, регіональним та загальнонаціональним. Отже, не може бути реалізований найважливіший принцип здійснення публічно-сервісної діяльності – принцип субсидіарності, тобто передачі повноважень не просто на нижчий рівень, а на максимально наближений до отримувачів послуг рівень управління, який може надати відповідні послуги найбільш ефективно, ніж інші органи. Базисом для реалізації децентралізації здійснення публічно-сервісної діяльності, зокрема надання адміністративних послуг, повинно бути реформоване місцеве самоврядування. Досвід зарубіжних країн з цього питання свідчить про поступовість та послідовність цього процесу. Так, у Франції впродовж 1982-1986 рр. було ухвалено понад 40 законів, спрямованих на децентралізацію. Одним із провідних із них, який закріплював компетенції комун, департаментів, регіонів став закон «Про права і свободи комун, департаментів і регіонів» від 02.05.1982 № 82-213³⁹⁷. Завершенням законодавчого процесу децентралізації можна вважати зміни до Конституції Французької Республіки, внесені 28.03.2003 року.

Початок реалізації реформи децентралізації в Польщі слід пов'язувати з 1990 роком, коли у березні було ухвалено нове законодавство щодо функціонування базового рівня місцевого самоврядування – Закон Республіки Польща про самоврядування гмін від 08.03.1990³⁹⁸, відповідно до якого останнім була передана максимальна кількість повноважень, пов'язаних з повсякденним життям людей; 05.06.1998 Сейм Польщі ухвалив закон про

³⁹⁷ Loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte>.

³⁹⁸ O samorządzie gminnym: Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. URL: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19900160095/U/D1990009>.

самоврядування воєводства³⁹⁹. Трирівнева структура територіального поділу «воєводство – повіт – гміна» була реалізована 01.01.1999 року з ухваленням Закону РП про самоврядування повітів⁴⁰⁰. Як стверджує Гжегож Демель, польська реформа була успішною тому, що була добре підготовленою і комплексною. Поступово з 90-го і по 98-й сформувалася трирівнева система незалежного самоврядування. Тому польський досвід цілковито не може бути перенесений на український ґрунт.

В Україні проблема створення та реалізації законодавства щодо децентралізації державного управління, зокрема й у сфері здійснення публічно-сервісної діяльності органами публічної адміністрації, ускладнюється багатьма факторами, серед яких можна виокремити стиснуті строки, за які треба ухвалити велику кількість нормативно-правових актів з цього питання; відсутність Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій» тощо; незакріплення у Конституції України принципів децентралізації щодо організації влади, а також субсидіарності щодо місцевого самоврядування.

Отже, для якісного здійснення публічно-сервісної діяльності суб'єктів публічної адміністрації необхідно реалізувати принципи децентралізації та субсидіарності щодо надання адміністративних послуг. З цією метою, з урахуванням позитивних практик зарубіжних країн, слід ухвалити Закон України «Про засади адміністративно-територіального устрою України», передавши найбільшу частину повноважень щодо надання публічних послуг на рівень територіальної громади; закріпити на рівні Конституції України принципи децентралізації та субсидіарності.

Питанням, яке потребує нормативного врегулювання, з огляду на позитивний міжнародний досвід, є визначення кола суб'єктів надання адміністративних послуг. В.П. Тимошук слушно акцентує на безпідставному обмеженні кола суб'єктів надання адміністративних послуг. Замість урегулювання, на яких засадах це можуть робити підприємства та установи, останні було вилучено з переліку суб'єктів надання адміністративних послуг. Цим закладено проблему впорядкування наявної номенклатури таких послуг, а також зафіксовано можливість надання адміністративних послуг лише через публічних службовців. Такий підхід не відповідає тенденціям розвинених країн і може призвести до надмірної бюрократизації та загального дорожчання для платників податків вартості окремих адміністративних послуг⁴⁰¹. Як свідчить

³⁹⁹ O samorządzie województwa: Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. URL: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDu19980910576>.

⁴⁰⁰ O samorządzie powiatowym: Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. URL: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19980910578>.

⁴⁰¹ Тимошук В.П. Адміністративні послуги: проблеми теорії, законодавства і практики в Україні. *Адміністративне право і процес*. 2014. Вип. 3 (9). URL: <http://aplaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/3-9-2014-jubilee/item/383>.

досвід зарубіжних країн, наприклад Німеччини, надання адміністративних послуг здійснюється через центри обслуговування населення, однак за наданням окремих послуг особи можуть звертатися безпосередньо до органів, які їх надають. Останнє стосується надання соціальних послуг, дозволів на будівництво та послуг реєстрації актів цивільного стану. Отже, центри обслуговування населення у Німеччині надають, насамперед, послуги, які не вимагають великих витрат часу або ресурсів праці, тобто «швидкі» послуги. У решті випадків вони виконують функцію посередника у взаємодії населення з окремими державними і муніципальними службами, приймаючи заяви від громадян, проводячи їх первинну обробку і передаючи далі до відповідних служб.

Бразилія демонструє інший варіант залучення державних та муніципальних установ до надання адміністративних послуг населенню. У Центрах надання державних послуг і консультування населення з різних питань, послуги надаються представниками державних органів рівня федерації, штату і міста на підставі підписання через Агентство з розвитку системи державних послуг і підтримки громадян угоди між урядом штату та різними агентствами і відомствами, які надають послуги через систему центрів. Ці угоди визначають, що агентства і відомства, які надають послуги через систему центрів, операційно підпорядковані адміністраторам цих центрів.

На наш погляд, обидва варіанти заслуговують на увагу. Різниця полягає у законодавчій регламентації цих процедур. У разі, якщо прийняти варіант, поширений у Німеччині, то слід відмінити норму Закону України «Про адміністративні послуги» щодо їх надання виключно ЦНАПами.

Варіант відносин між суб'єктами надання адміністративних послуг, поширений у Бразилії, передбачає створення спеціального органу на кшталт Агентства з розвитку системи державних послуг і підтримки громадян, який у Бразилії відповідає за забезпечення якості державних послуг в штаті. Таким чином, центри обслуговування населення цієї країни являють собою інтегровані офіси, що об'єднують в собі представництва державних органів рівня федерації, штату і міста для надання в одному місці послуг, які найбільш часто користуються попитом населення. На сьогодні такий центр може об'єднувати послуги від 8 до 29 органів. Слід при цьому зауважити, що такі центри є дуже великими за площею, вони можуть утворюватися як окремі офіси, а не в межах місцевих органів.

І перший, і другий варіант вирішують важливе завдання уникнення колізії між нормами галузевого законодавства та Закону України «Про адміністративні послуги», наприклад, щодо вимог до освіти адміністраторів. Як уже зазначалося, для сфери реєстрації прав на нерухоме майно та видачі відомостей з Державного земельного кадастру це має бути вища юридична або землевпорядна освіта та відповідний стаж роботи.

На нашу думку, система надання адміністративних послуг у Німеччині ближче до України та може бути адаптована до вітчизняних умов. При цьому сенсі створення таких центрів ні в якому разі не буде суперечити меті отримання найбільшої кількості послуг в одному місці. Як засвідчила практика, думка про надання найбільшої кількості послуг виявилася хибною і призводила до намагання включити до переліку максимальну кількість адміністративних послуг. При цьому слід говорити не просто про кількість послуг, а про кількість послуг, які користуються найбільшим попитом. Останнє є дуже важливим для організації роботи ЦНАПів в Україні.

Слушною також є практика Бразилії щодо створення органу, який би виконував функції планування, координації, оцінки, нагляду за наданням державних послуг, а також здійснював діяльність щодо підтримки і розширення мережі центрів обслуговування населення. Так, Агентство з розвитку системи державних послуг і підтримки громадян, створене у штаті Бахія у Бразилії, має особливий статус в адміністрації губернатора і бюджет, який щорічно виділяється. Однак, певна ступінь автономії в роботі Агентства не дозволяє агентству отримувати прибуток, і всі зароблені кошти спрямовуються до бюджету штату. Агентство складається з 4 департаментів: Департамент оцінки управління в сфері надання державних послуг; Департамент дослідження та розвитку державних послуг; Департамент розвитку людських ресурсів і навчання; Департамент управління, відповідальний за функціонування, підтримку і загальний нагляд за роботою центрів⁴⁰².

Такі органи, що планують, координують та здійснюють нагляд за діяльністю центрів з обслуговування населення створено також у Австралії, Греції, США тощо.

З огляду на викладене, акцентуємо на необхідності розширення кола суб'єктів надання адміністративних послуг, віднісши до них підприємства, установи та організації, а також створення координаційного органу щодо надання адміністративних послуг через ЦНАПи в Україні.

Важливим напрямом розвитку законодавства щодо публічно-сервісної діяльності суб'єктів публічної адміністрації у контексті сучасних євроінтеграційних процесів є регулювання процедури надання адміністративних послуг та ухвалення закону про загальну адміністративну процедуру. Відповідно до розпорядження КМУ «Деякі питання реформування державного управління України», ухвалення такого закону є пріоритетом розвитку сфери надання адміністративних процедур і адміністративних послуг. Закон про адміністративну процедуру визначатиме принципи надання якісних адміністративних послуг, орієнтованих на користувачів, вимоги до якості

⁴⁰² Тимошук В.П. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України. Київ: Факт, 2003. 496 с.

надання яких затверджуються Кабінетом Міністрів України. Законом про адміністративну процедуру будуть встановлені єдині принципи і правила ведення адміністративних справ з передбаченням можливості спеціального регулювання в деяких випадках для окремих сфер адміністрування та видів процедур. Передбачається спрощення/оптимізація адміністративних процедур, зниження адміністративного навантаження, визначення переліку таких процедур і проведення відбору 15 послуг, які мають високий попит, для спрощення процедури їх надання⁴⁰³.

Актуальним у сенсі досліджуваного питання є регулювання електронного урядування, яке наразі знаходиться на дуже низькому рівні, на відміну від європейських країн, в яких е-урядування розуміється як модернізація всієї системи державного управління, яка охоплює як надання якісних послуг для громадян і бізнесу, так і налагодження новітніх комунікативних каналів між владою і громадянським суспільством, реінжиніринг всієї державної служби⁴⁰⁴.

З огляду на викладене, позитивним є визначення електронного урядування у Стратегії реформування державного управління України на 2016-2020 роки, оскільки воно визначає межі розвитку цього процесу відповідно до вітчизняного законодавства, а саме: під електронним урядуванням слід розуміти використання інформаційно-комунікаційних технологій для покращення ефективності системи державного управління, її прозорості та зручності, зокрема операційного компонента, що забезпечує діяльність державних органів⁴⁰⁵. Отже, Стратегія містить розуміння цього процесу лише як використання інформаційно-комунікаційних технологій, спрямоване на впровадження електронної міжвідомчої взаємодії та електронного документообігу. З метою надання громадянам і юридичним особам доступних, прозорих, безпечних та зручних в отриманні адміністративних послуг необхідно забезпечити їх надання через Єдиний державний портал адміністративних послуг, окрім того, функціонування Єдиного порталу адміністративних послуг дасть можливість налагодити взаємодію між суб'єктами надання адміністративних послуг різних рівнів.

Аналіз міжнародних та вітчизняних позитивних практик здійснення публічно-сервісної діяльності засвідчив, що одним з актуальних питань надання адміністративних послуг є дотримання їх якості. У цьому сенсі важливими, насамперед, є скорочення кількості візитів отримувачів послуг до

⁴⁰³ Деякі питання спрощення порядку надання адміністративних послуг у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень: Постанова Кабінету Міністрів України 18.03.2015. № 137. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/137-2015-%D0%BF>.

⁴⁰⁴ Зарубіжний досвід упровадження електронного урядування /за заг. ред. С. А.Чукот. К., 2008. 200 с. С. 4.

⁴⁰⁵ Деякі питання реформування державного управління України: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.06.2016. № 474-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80>.

центрів їх надання, дотримання строків надання послуг, що залежить від дотримання такого критерію якості, як професіоналізм осіб, що надають або відповідають за організацію надання адміністративних послуг. Як уже зазначалося, нерідко під час надання адміністративних послуг адміністраторами ЦНАПів можна спостерігати ситуацію, за якої діяльність останніх зводилася лише до реєстрації необхідних документів, а наступні дії щодо отримання послуги, наприклад, звернення до суб'єкта надання такої послуги, перекладалися на заявника. З іншого боку, непоодинокі випадки пов'язані з ненаданням з боку адміністраторів належної консультації щодо необхідних документів та правильності їх заповнення. Усе зазначене призводило до необхідності багаторазового звернення до ЦНАПів для отримання послуги, що набагато збільшувало термін її надання. Як правило, такі незручності пов'язані з професійною некомпетентністю осіб, що надають адміністративні послуги, важливого значення у підвищенні якої набуває універсалізація спеціалістів ЦНАП. Аналіз міжнародного досвіду свідчить про намагання досягти максимальної універсалізації, за якої одна особа може надавати максимальну кількість послуг, що дає можливість говорити про абсолютну взаємозамінність спеціалістів ЦНАПів. Актуальності універсалізація набуває у разі якщо йдеться про невеликі ЦНАПи, в яких бракує спеціалістів, а також за умови надання адміністративних послуг через мобільні ЦНАПи, за рахунок діяльності яких вирішується питання територіальної доступності. Як зауважує В. Тимошук, для роботи у мобільному центрі потрібен кваліфікований персонал та потужний бек-офіс, який зможе опрацювати заяви на послуги будь-якої складності⁴⁰⁶.

Водночас зрозуміло, що в реаліях вітчизняного законодавства прагнути до такої універсалізації неможливо, оскільки здійснення адміністративної реформи в Україні супроводжується частою зміною законодавства, зокрема й у сфері надання адміністративних послуг. На наш погляд, доцільною є підготовка адміністраторів до виконання певної тематично пов'язаної групи послуг. При цьому універсалізації спеціалістів ЦНАП сприяють: по-перше, самопідготовка з використанням дистанційних технологій; по-друге, організація тренінгів, практикумів, семінарів, круглих столів, наукових конференцій з метою обміну досвідом, тлумачення практичного використання норм законодавства тощо; по-третє, стажування спеціалістів у вітчизняних ЦНАПах та центрах надання послуг населенню у країнах, що мають позитивний досвід у сфері здійснення публічно-сервісної діяльності. Окрім того, гарним стимулом підвищення кваліфікації, зокрема й універсалізації спеціалістів ЦНАП, є організація конкурсів серед суб'єктів надання

⁴⁰⁶ Тимошук В. Адміністративні послуги в машині: навіщо Україні мобільні ЦНАПи. *Економічна правда* від 11 грудня 2017. URL: <https://www.epravda.com.ua/columns/2017/12/11/632047/>.

адміністративних послуг. Так, серед моделей підвищення якості діяльності державних органів влади поширення набула модель «Знак Хартії» (Charter Mark) – система нагородження установ державного сектору з метою стимулювання підвищення якості їх послуг на основі самооцінки та незалежного аудиту.

Загальнонаціональна премія «Знак Хартії» була затверджена Кабінетом Міністрів Великобританії в 1992 р. як така, що присуджується на конкурсній основі. У конкурсі можуть брати участь міністерства і відомства, державні органи управління, а також державні підприємства та установи, що надають публічні послуги. Усі поточні витрати, пов'язані з проведенням конкурсу, бере на себе уряд. Критеріями присудження премії є: наявність добре розроблених стандартів; відкрита і повна інформація; можливість вибору, доступність і корисність послуг; право на апеляцію у разі їх низької якості; повага до прав громадян; ефективне використання ресурсів; введення інновацій; спільна робота з провайдерами послуг; зворотний зв'язок із населенням; ступінь задоволеності споживачів послуг⁴⁰⁷. Слід зауважити, що результат конкурсу торкається як переможців, так і тих, хто не пройшов конкурс. Так, перші отримують пам'ятний знак і сертифікат, підписаний прем'єр-міністром, а також право на використання спеціального логотипу на своєму обладнанні і автомобілях протягом трьох років. Для других організуються семінари, на яких здійснюється аналіз їх роботи з метою виявлення недоліків у їх діяльності, також розробляються шляхи покращання якості послуг, що надаються. Як зауважує Дж. Садлер, вважається, що не менше 80% учасників цих семінарів згодом вживають відповідних заходів для поліпшення роботи своїх установ⁴⁰⁸.

На сьогодні в Україні з метою підвищення стандартів діяльності органів місцевого самоврядування та покращення якості послуг, що надаються мешканцям громад, проводиться конкурс серед органів місцевого самоврядування «Кращі практики місцевого самоврядування». Організатором його є Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, а учасниками – органи місцевого самоврядування всіх рівнів. Однак, цей конкурс має загальний характер і спрямований на оцінку не лише сфери надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування, а на визначення та поширення кращих практик соціально-економічного розвитку територій у цілому. Тому вважаємо

⁴⁰⁷ Садлер Дж. Повышение качества государственных услуг: опыт Великобритании. *Энциклопедия местного самоуправления*. 2000. № 3. URL: http://vasilievaa.narod.ru/10_3_00.htm.

⁴⁰⁸ Садлер Дж. Повышение качества государственных услуг: опыт Великобритании. *Энциклопедия местного самоуправления*. 2000. № 3. URL: http://vasilievaa.narod.ru/10_3_00.htm.

за доцільне запропонувати проведення Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства конкурсу на кшталт загальнонаціональної премії «Знак Хартії». Його метою повинна стати оцінка рівня надання адміністративних послуг державними органами та органами місцевого самоврядування різних рівнів.

Отже, визначаючи напрями розвитку законодавства щодо публічно-сервісної діяльності органів публічної адміністрації слід акцентувати увагу на пропозиціях, які стосуються удосконалення наявного вітчизняного законодавства шляхом внесення змін до Закону України «Про адміністративні послуги» та до КУПАП.

Подальший розвиток законодавства, що регулює надання адміністративних послуг, повинен відбуватися шляхом узгодження галузевого законодавства з положеннями Закону України «Про адміністративні послуги» щодо: визначення кола суб'єктів надання адміністративних послуг; вирішення питання дублювання повноважень ЦНАПів іншими органами виконавчої влади з надання адміністративних послуг. При чому, з огляду на пропозицію щодо включення до кола суб'єктів надання адміністративних послуг підприємств та організацій, врегулювати існуючу проблему можна шляхом скасування норми щодо надання адміністративних послуг виключно через ЦНАПи.

Підвищення якості адміністративних послуг пов'язується насамперед з професіоналізмом суб'єктів їх надання. У цьому сенсі слід говорити про необхідність універсалізації їх підготовки. На це повинні бути спрямовані такі заходи, як постійне навчання, в тому числі й дистанційне; проведення практичних семінарів, конференцій, круглих столів, стажування тощо. Важливим стимулом для підвищення професіоналізму відповідних спеціалістів є проведення загальнодержавного конкурсу з метою визначення та поширення кращих практик здійснення публічно-сервісної діяльності.

З огляду на необхідність збільшення місць отримання послуг, їх розширення, доведена необхідність створення органу, який би здійснював функції планування, координації, оцінки, нагляду за наданням державних послуг, а також підтримки і розширення мережі центрів обслуговування населення.

З метою дотримання принципу «єдиного вікна», запропоновано імплементувати досвід Німеччини щодо надання публічних послуг та запропонувати надавати у ЦНАПах так звані швидкі послуги, які не вимагають великих витрат часу або ресурсів праці. Це сприятиме отриманню необхідних послуг за один візит, а також притягненню до відповідальності адміністраторів ЦНАП, які, відповідно до закону, саме у випадках надання швидких послуг є суб'єктами здійснення публічно-сервісної діяльності.

References:

1. *Administrativne pravo Ukraïni. Akademichnij kurs: pidruch.:* u 2 t. /za red. V.B. Aver'janova. K.: Vidavnicтво «Juridichna dumka», 2004, T. 1, 584 s, S. 316.
2. *Bezvidpovidal'ni administrativni poslugi.* URL: <http://jurliga.ligazakon.ua/news/2017/7/5/161889.htm>.
3. Demkova M.S. ta in. *Vidshkoduvannja v pozasadovomu porjadku shkodi, zavdanoï derzhavoju abo organami vladi.* K.: Konus-Ju, 2007, 260 c, S. 10.
4. *Derzhavne upravlinnja: problemi administrativno-pravovoï teorii ta praktiki* /za zag. red. V.B.Aver'janova. K.:Fakt. 2003, 384 s, S. 195.
5. *Decentralizacija vladi na osnovi krashhjih inozemnih praktik ta ukraïns'kih zakonodavchih iniciativ: materiali informacijnogo seminaru.* Ukraïns'kij institut mizhnarodnoï politiki. UIMP. 2015, 22 s, S. 2.
6. *Dejaki pitannja nadannja administrativnih poslug organiv vikonavchoï vladi cherez centri nadannja administrativnih poslug:* Rozporjadzhennja Kabinetu Ministriv Ukraïni vid 16.05.2014 № 523-r. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/523-2014-%D1%80>.
7. *Dejaki pitannja reformuvannja derzhavnogo upravlinnja Ukraïni:* Rozporjadzhennja Kabinetu Ministriv Ukraïni vid 24.06.2016. № 474-r. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80>.
8. *Dejaki pitannja sproshhennja porjadku nadannja administrativnih poslug u sferi derzhavnoï reestracij rechovih prav na neruhome majno ta ih objjazhen'.* Postanova Kabinetu Ministriv Ukraïni 18.03.2015. № 137. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/137-2015-%D0%BF>.
9. *Zarubizhnij dosvid uprovadzhennja elektronnoho urjaduvannja* /za zag. red. S. A.Chukut. K., 2008, 200 s, S. 4.
10. Ivancov V.O. *Administrativna vidpovidal'nist': uzagal'njujuchij pidhid do viznachennja ponjattja. Pravo i bezpeka.* 2014, № 3, S. 48–53.
11. *Kodeks Ukraïni pro administrativni pravoporushennja:* Zakon Ukraïni vid 07.12.1984 № 8073-X. Vidomosti Verhovnoï Radi Ukraïns'koï RSR. 1984, dodatok do № 51, St. 1122.
12. *Konstitucija Ukraïni:* Zakon Ukraïni vid 28.06.1996 № 254k/96-VR. Vidomosti Verhovnoï Radi Ukraïni. 1996, № 30, St. 141.
13. Kostjukov A.N. *Pravovoj status dolzhnostnogo lica (administrativno-pravovoj aspekt): avtoref. diss. ... kand. jurid. nauk:* 12.00.07. L., 1988, 20 s, S. 9.
14. Lis A.B. *Svitovij dosvid nadannja poslug naselennju derzhavnimi i samovrjadnimi organami vladi.* Aspekti publicnogo upravlinnja. 2015, № 9(23), S. 43–50.
15. Nesinova S.V. *Posadovi prostupki jak pidstava prityagnennja do administrativnoï vidpovidal'nosti.* Visnik Dnipropetrovs'kogo universitetu im. Al'freda Nobelja. Serija: «Juridichni nauki». 2012, № 2(3), S. 5–10.
16. *O vozmeshhenii ushherba, prichinennogo gosudarstvennymi administracijami:* Zakon Latvii ot 07.01.2005. URL: <https://likumi.lv/doc.php?id=110746>.
17. *Ob otvetstvennosti gosudarstva: Zakon Jestonii ot 02.05.2001.* URL:http://www.skylaser.ee/p_zone/common/Zakony/Z%20o%20otvetstvennosti.
18. *Otvetstvennost' v upravlenii* /pod red. A.E. Luneva, B.M. Lazareva. M.: Nauka, 1985. 303 s. S. 73.
19. Petkov S., Armash N. *Naukovi pidhodi do viznachennja administrativnoï vidpovidal'nosti u sferi derzhavnogo upravlinnja.* Visnik Nacional'noï akademii pravovih nauk Ukraïni. 2014, № 4(79), S. 133–139.
20. Petkov S.V. *Vidpovidal'nist' za administrativni prostupki.* Naukovij visnik publicnogo ta privatnogo prava. 2018, Vip. 1, T. 1, S. 223–233.

21. Pliva O. *Bezvidpovidal'ni administrativni poslugi: «JuRIST&ZAKON»*. 2017, № 23. URL: <http://jurliga.ligazakon.ua/news/2017/7/5/161889.htm>.
22. *Polozhennja pro Centr nadannja administrativnih poslug Zhitomirs'koï mis'koï radi*. URL: <http://document.ua/pro-zatverdzhennja-polozhennja-ta-reglamentu-centru-nadannja-doc160272.html>.
23. *Pojasnjuval'na zapiska do proektu Zakonu Ukraïni «Pro vidshkoduvannja shkodi, zavdanoï fizichnim abo juridichnim osobam nezakonnimi rishennjami, dijami chi bezdijal'nistju organiv derzhavnoï vladi, organiv vladi Avtonomnoï Respubliki Krim, organiv miscevogo samovrjaduvannja, ih posadovih i sluzhbovih osib pri zdijsnenni nimi svoih povnovazhen'»*. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JF11C00A.html.
24. *Pro administrativni poslugi: Zakon Ukraïni vid 06.09.2012. № 5203-VI*. Vidomosti Verhovnoï Radi. 2013, № 32, St. 409.
25. *Pro vnesennja zmin do Kriminal'nogo kodeksu Ukraïni (shhodo kriminal'noï vidpovidal'nosti za porushennja strokiv nadannja administrativnih poslug, vidachi dokumentiv dozvil'nogo harakteru): proekt zakonu vid 05.04.2017 № 6290*. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61508.
26. *Pro derzhavnu sluzhbu: Zakon Ukraïni vid 10.12.2015 № 889-VIII*. Vidomosti Verhovnoï Radi. 2016, № 4, St. 43.
27. *Pro zatverdzhennja primirnogo polozhennja pro centr nadannja administrativnih poslug: Postanova Kabinetu Ministriv Ukraïni vid 20.02.2013 № 118*. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/118-2013-%D0%BF>.
28. *Pro zvernennja gromadjan: Zakon Ukraïni vid 02.10.1996 № 393/96-VR*. Vidomosti Verhovnoï Radi Ukraïni. 1996, № 47, St. 256.
29. *Pro sluzhbu v organah miscevogo samovrjaduvannja: Zakon Ukraïni vid 07.06.2001 № 2493-III*. Vidomosti Verhovnoï Radi Ukraïni. 2001, № 33, St. 175.
30. *Pro shvalennja Koncepції reformuvannja miscevogo samovrjaduvannja ta teritorial'noï organizacii vladi v Ukraïni: Rozporjadzhennja KМУ vid 01.04.2014 № 333-r*. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
31. *Reglament roboti upravlinnja administrativnih poslug (Centr nadannja administrativnih poslug m. Ivano-Frankivs'ka) vikonavchogo komitetu Ivano-Frankivs'koï mis'koï radi*. URL: <http://www.cnap.if.ua/cnapdoc>.
32. *Reglament Centru nadannja administrativnih poslug Iripins'koï mis'koï radi*. URL: <https://imr.gov.ua/reglament-tsentru-nadannja-administrativnikh-poslug>.
33. *Reglament Centru nadannja administrativnih poslug pri Zaporiz'kij rajonnij derzhavnij administracii Zaporiz'koï oblasti*. URL: http://zrda.gov.ua/administrativni_poslugi.
34. Sadler Dzh. *Povyshenie kachestva gosudarstvennyh uslug: opyt Velikobritanii. Jenciklopedija mestnogo samoupravlenija*. 2000, № 3. URL: http://vasilievaa.narod.ru/10_3_00.htm.
35. Samofalov L.P., Samofalov O.L. *Osoblivosti rozuminnja ponjat' «posadova osoba», «sluzhbova osoba», «predstavnik vladi» ta ih znachennja v pravovomu reguljuvanni penitenciarних pravovidnosin*. Naukovij visnik Nacional'noï akademii vnutrishnih sprav. 2015, № 4, S. 136–148.
36. Stecenko S.G. *Administrativne pravo Ukraïni: navchal'nij posibnik*. K., 2008, 624 s.
37. *Strategija reformuvannja derzhavnogo upravlinnja Ukraïni na 2016-2020 roki: Rozporjadzhennja Kabinetu Ministriv Ukraïni vid 24.06.2016. № 474-r*. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80>.
38. Timoshhuk V. *Administrativni poslugi v mashini: navishho Ukraïni mobil'ni CNAPi. Ekonomichna pravda vid 11 grudnja 2017*. URL: <https://www.epravda.com.ua/columns/2017/12/11/632047/>.
39. Timoshhuk V.P. *Administrativna procedura ta administrativni poslugi. Zarubizhnij dosvid i propozicii dlja Ukraïni*. Kiïv: Fakt, 2003, 496 s.

40. Timoshhuk V.P. *Administrativni posluzgi: problemi teorii, zakonodavstva i praktiki v Ukraïni*. Administrativne pravo i proces. 2014, Vip. 3(9). URL: <http://applaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/3-9-2014-jubilee/item/383>.

41. Horoshhak N.V. *Administrativni stjagnennja za zakonodavstvom Ukraïni: monografija*. Kïiv: In-t derzhavi i prava im. V.M. Korec'kogo NAN Ukraïni, 2004, 172 s, S. 24.

42. *Loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions*. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte>.

43. *O samorzqdzie gminnym: Ustawa z dnia 8 marca 1990 r.* URL: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19900160095/U/D1990009>.

Розділ X Організаційно-правові та процесуальні аспекти провадження у справах про проступки

ІВАНОВ Ігор Євгенійович

кандидат юридичних наук, кандидат технічних наук,
заслужений працівник транспорту України

- 10.1. Стадії провадження в справах про проступки
- 10.2. Особливості застосування заходів забезпечення провадження у справах про проступки
- 10.3. Імплементация позитивного зарубіжного досвіду у сфері провадження в справах про проступки

Organizational, legal and procedural aspects of production in misdemeanor cases

Candidate of law, I.E. Ivanov

Организационно-правовые и процессуальные аспекты производства в делах о проступках

Кандидат юридических наук, И.Е. Иванов

Ключові слова: систематизация законодательства, проступки, стадії провадження, заходи адміністративного примусу, імплементация позитивного досвіду.

Keywords: систематизация законодательства, проступки, стадии производства, меры административного принуждения, имплементация положительного опыта.

Ключевые слова: systematization of legislation, misdemeanors, stages of production, administrative enforcement measures, implementation of positive experience.

АНОТАЦІЯ

У розділі окреслено проблематику систематизації законодавства щодо провадження у справах про проступки, проаналізовано порядок і стадії його здійснення суб'єктами адміністративно-деліктної юрисдикції із застосуванням заходів адміністративного примусу. Теоретично обґрунтовано, що: здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення за визначеними законодавством стадіями та забезпечення реалізації цього процесу за допомогою примусової сили держави гарантує справедливість та об'єктивність прийнятого рішення суб'єктами адміністративно-деліктної юрисдикції; першочерговою метою імплементації позитивного зарубіжного досвіду у сфері провадження в справах про проступки має бути не формальне запозичення окремих процесуальних норм, а з'ясування і включення до КУпАП сукупності засад діяльності суб'єктів адміністративної юрисдикції та процедури притягнення винних осіб до відповідальності, побудованих з урахуванням забезпечення належних умов реалізації та захисту особи при застосуванні до неї заходів адміністративного примусу, а також високої дієвості адміністративно-деліктного законодавства.

SUMMARY

The section outlines the problems of systematization of legislation on proceedings in cases of misconduct, analyzes the procedure and stages of its implementation by subjects of administrative and tort jurisdiction with the use of administrative enforcement measures. It is theoretically proved that: the implementation of production on cases of administrative offences in certain stages of legislation and implementation of this process, using the coercive power of the state ensures the fairness and objectivity of the decision subjects of administrative-tort jurisdiction; the primary goal of implementing positive foreign experience in the field of proceedings in cases of misconduct should not be a formal borrowing of certain procedural rules, but rather the clarification and inclusion in the administrative Code of a set of principles of the activities of subjects of administrative jurisdiction and the procedure for bringing perpetrators to justice, built with the provision of conditions for the implementation and protection of the individual when applying administrative enforcement measures, as well as the high effectiveness of administrative and tort legislation.

АННОТАЦИЯ

В разделе обозначено проблематику систематизации законодательства о производстве по делам о проступках, проанализирован порядок и стадии его осуществления субъектами административно-деликтной юрисдикции с применением мер административного принуждения. Теоретически обосновано, что: осуществление производства по делам об административных правонарушениях за определенными законодательством стадиями и обеспечения реализации этого процесса с помощью принудительной силы государства гарантирует справедливость и объективность принятого решения субъектами административно-деликтной юрисдикции; первоочередной целью имплементации положительного зарубежного опыта в сфере производства по делам о проступках должно быть не формальное заимствование отдельных процессуальных норм, а выяснение и включение в КУоАП совокупности

принципов деятельности субъектов административной юрисдикции и процедуры привлечения виновных лиц к ответственности, построенных с учетом обеспечения условий реализации и защиты личности при применении к ней мер административного принуждения, а также высокой действенности административно-деликтного законодательства.

10.1 Стадії провадження у справах про проступки

Провадження у справах про адміністративні правопорушення передбачає сукупність послідовно здійснюваних процесуальних дій компетентними органами публічної влади та іншими суб'єктами адміністративно-деліктної юрисдикції, закріплених у нормах Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) та низки відповідних нормативно-правових актів. Усі прийняті рішення, проведені заходи, отримані докази тощо фіксуються в матеріалах справи, слугуючи єдиною легітимною підставою притягнення правопорушника до адміністративної відповідальності із накладенням відповідного стягнення. Вказане здійснюється за чітко встановленою законодавчою процедурою та об'єктивується у певних стадіях провадження у справах про проступки.

У загальному розумінні, згідно Великого тлумачного словника сучасної української мови, під «стадією» слід розуміти певний момент, період, етап у житті, розвиток, кого-, чого-небудь, які мають свої якісні особливості⁴⁰⁹. Зважаючи на зазначене, стадії поєднують у собі три найголовніші характерні ознаки: встановлюють регламентований просторовий момент або часовий відрізок; є взаємопов'язаними складовими цілеспрямованого процесу розвитку будь-якого явища; мають узагальнені риси, які групують їх у єдину систему, а також специфічні риси, що окреслюють відмінності та особливості певної стадії, зумовленого місцем у системі, за функціональним призначенням, тощо.

Формулювання поняття та обґрунтування сутності стадії як юридичної категорії знайшли свій розвиток у представників різних сфер права, де основу становлять наукові напрацювання з теорія права у вигляді «стадії юридичної відповідальності», а також вчених-адміністративістів – «стадії адміністративного процесу». Стадія або процесуальна стадія провадження в справах про проступки є похідною категорією від наведених загальнотеоретичних конструкцій, увібравши в себе всі їх ключові положення. Однак вона має й певні суттєві особливості, привнесені специфікою нормотворчої та правозастосовної діяльності відповідних компетентних органів публічної влади, правилами та вимогами адміністративно-деліктного законодавства.

⁴⁰⁹ Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і доп.). уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. К; Ірпінь: Перун, 2005. 1728 с. С. 1382.

У літературних джерелах з теорії держави і права окрема увага приділяється загальним питання адміністративної відповідальності, окресленню переліку і певній характеристиці стадій притягнення до неї, однак поняття останніх розкривається досить нечасто. Певне виключення становлять праці В. П. Власенка, С. Д. Гусарева, О. Д. Тихомирова, які під стадіями реалізації юридичної відповідальності розуміють визначені етапи реалізації юридичної відповідальності, що характеризуються особливими цілями, на досягнення яких спрямована діяльність компетентних органів⁴¹⁰. На нашу думку, пропоноване визначення має досить дискусійних вираз, який не відображає всю сутність стадій, по-перше, відсутня конкретизація змісту і призначення стадій реалізації, посилає зроблено виключно на загальні формулювання.

По-друге, прослідковується юридична невизначеність тексту, де поряд знаходяться «стадії реалізації юридичної відповідальності» та «етапи реалізації юридичної відповідальності», тобто відбувається більше заплутування, де здійснено необґрунтований перехід від адміністративної відповідальності до юридичної відповідальності.

По-третє, значна кількість науковців не погоджуються, що етапи та стадії є синонімічними поняттями, превалює позиція, що сукупність етапів утворює певну стадію. Зокрема, на думку М.М. Тищенко, В.К. Колпакова в стадіях адміністративно-процесуальної діяльності є більш низькорівневі елементи – процесуальні етапи та процесуальні дії. Кожна стадія складається з проміжних фрагментів⁴¹¹⁴¹².

М.І. Козюбра у загальних рисах аналізує підняте питання та вказує, що характерною ознакою юридичної відповідальності є здійснення її у процесуальній формі. Порядок покладення цього виду юридичної відповідальності визначається нормами процесуального права, на основі яких за наявності певного факту виникають процесуальні правовідносини, в яких реалізується юридична відповідальність. Цей рух передбачає кілька стадій, у тому числі: 1) виникнення юридичної відповідальності, момент якого пов'язаний із вчиненням проступку; 2) дослідження і з'ясування обставин справи про правопорушення; 3) прийняття компетентними органами публічної влади рішення про застосування або незастосування певних заходів державно-правового примусу, вибір їх у межах санкції, передбаченої законодавством;

⁴¹⁰ Теорія держави та права: навч. посіб. /Є. В. Білозьоров, В. П. Власенко, О.Б. Горова, А.М. Завальний, Н.В. Заяць та ін.; за заг. ред. С.Д. Гусарева, О.Д. Тихомирова. К.: НАВС, Освіта України, 2017. 320 с. С. 252.

⁴¹¹ Адміністративне право України: підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дьяченко та ін.; за ред. Ю. П. Битяка. К.: Юрінком Інтер, 2007. 544 с. С. 213.

⁴¹² Колпаков В. К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право): навч. посіб. К. : Юрінком Інтер, 2008. 256 с. С. 196.

4) реалізація юридичної відповідальності, що включає виконання застосованих до правопорушника заходів державно-правового примусу, у чому й полягає сенс здійснення даної відповідальності⁴¹³.

Наведену позицію у повній мірі підтримує П.М. Рабінович та пропонує власне бачення щодо переліку стадій юридичної відповідальності, який включає наступні шаблі: 1) виникнення відповідальності – з моменту вчинення правопорушення як юридичного факту, що викликає відповідне правове відношення; 2) встановлення компетентними органами державної влади суб'єкта та інші елементи складу проступку; 3) визначення виду і міри відповідальності, що закріплюється в акті застосування санкцій юридичної норми; 4) реалізація конкретних заходів відповідальності, визначених нормами законодавства⁴¹⁴. Слід зауважити, що черговим автором допущено помилки щодо суб'єктів адміністративно-юрисдикційної діяльності, де у цьому випадку до них віднесено виключно органи державної влади. Отже, основний акцент зміщено на кримінальній відповідальності, де відповідні стягнення накладаються виключно судами, однак мова йде про юридичну відповідальність, у тому числі про адміністративно-деліктні відносини.

На думку О.Ф. Скакун, юридичній відповідальності властива чітка нормативна регламентація здійснення, яка встановлюється нормами процесуального права. Відсутність такої регламентації, окремих елементів механізму покладення відповідальності ускладнює розгляд обставин справи, складу правопорушення, а також забезпечення прав усіх учасників процесу. В механізмі покладення юридичної відповідальності можна виділити певні стадії, серед яких: 1) стадія загального стану виникнення підстав для притягнення до юридичної відповідальності; 2) стадія притягнення до відповідальності встановлення суб'єкта правопорушення, дослідження обставин вчинення протиправного діяння; 3) стадія встановлення відповідальності, ухвалення рішення про вид і міру відповідальності; 4) стадія настання юридичної відповідальності накладання стягнення. Повна реалізація юридичної відповідальності особи настає з виконанням встановленого рішення⁴¹⁵.

Незважаючи на певну відмінність та дискусійність окремих підходів до формулювання поняття, визначення переліку та характеристики стадій юридичної відповідальності, слід узагальнити наведені наукові позиції. Спільним є окреслення чотирьох відповідних стадій, які безпосередньо стосуються здійснення провадження у справах про проступки, серед яких:

⁴¹³ Загальна теорія права: підручник. за заг. ред. М.І. Козюбри. К.: Ваіте, 2015. 392 с. С. 301.

⁴¹⁴ Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави: навч. посіб. вид. 9-е, допов. Л.: Край, 2007. С. 163.

⁴¹⁵ Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підручник. пер. з рос. Харків: Консум, 2001. 656 с. С. 440–441.

1) виникнення адміністративно-деліктних правовідносин між правопорушником і компетентними органами публічної влади, іншими суб'єктами, уповноваженими на розгляд справ про проступки;

2) здійснення адміністративного розслідування з метою кваліфікації протиправного діяння, зокрема встановлення всіх елементів юридичного складу адміністративного правопорушення;

3) визначення виду та розміру адміністративного стягнення, що напяму корелюється із тяжкістю вчиненого проступку;

4) прийняття рішення про накладення адміністративного стягнення, про що зазначається у відповідному процесуальному документі.

Вказані стадії розкривають зміст процедури реалізації адміністративної відповідальності, становлять теоретико-правову основу здійснення провадження у справах про проступки. Адже для останніх встановлення об'єктивної істини та доказування всіх елементів юридичного складу переважно передбачає подальше накладення адміністративного стягнення. Разом із тим, як обґрунтовувалося раніше, для виникнення відповідних адміністративно-деліктних відносин між правопорушником і публічними суб'єктами у межах розгляду справи про проступок необхідно є не тільки юридична і фактична складові, але й процесуальна – наявність документа або сукупності документів, які слугують підставою відкриття адміністративного провадження.

У контексті зазначеного важливо наголосити на тому, що на першій стадії виникнення юридичної відповідальності, що пов'язано із вчиненням проступку, у владних суб'єктів з'являється право і обов'язок притягнути особу до відповідальності, а обов'язок правопорушника – зазнати заходів адміністративного примусу. Дані правовідносини мають чітко обмежені часові рамки згідно із ст. 38 КУпАП, де вказується, що адміністративне стягнення може бути накладено не пізніш як через два місяці з дня вчинення проступку, а при триваючому правопорушенні – не пізніш як через два місяці з дня його виявлення⁴¹⁶. Коли справи про адміністративні правопорушення підвідомчі суду, тоді всі строки давності подовжуються на один місяць. Таким чином, вчинення проступку є підставою виникнення адміністративної відповідальності, тоді як факт його виявлення – підставою здійснення провадження у справах про проступки. За загальних умов строки виникнення і припинення відповідних правовідносин розрізняються залежно від суб'єкта адміністративно-деліктної юрисдикції. Крім того, строки виникнення адміністративної відповідальності є визначальними та безпосередньо обмежують час відкриття певного провадження.

⁴¹⁶ Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/80731-10/page2>.

Окремі види проступків є складними у виявленні, доказуванні факту їхнього вчинення та доведенні провини відповідних осіб, тому законодавцем встановлено відмінні від наведених строки притягнення до адміністративної відповідальності, у тому числі⁴¹⁷:

1) адміністративне стягнення за вчинення проступку, пов'язаного з корупцією; порушення законодавства про закупівлі; фінансування політичних партій та проведення референдумів; порушення порядку подання фінансового звіту про надходження і використання коштів виборчого фонду, звіту партії про майно, доходи, витрати, може бути накладено протягом трьох місяців з дня його виявлення, але не пізніше двох років з дня його вчинення;

2) адміністративне стягнення за незаконне перетинання або спробу незаконного перетинання державного кордону України; порушення порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї, передбаченого Законом України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України»⁴¹⁸, може бути накладено протягом трьох місяців з дня їх виявлення, але не пізніше року з дня їх вчинення. У разі вчинення таких проступків іноземцями та особами без громадянства, стосовно яких прийнято рішення про примусове повернення чи видворення, – протягом часу, необхідного для їх виїзду, але не пізніше строку, визначеного Законом України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України»⁴¹⁹ та Порядку продовження строку перебування та продовження або скорочення строку тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства на території України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 15.02.2012 № 150⁴²⁰, для виїзду цих осіб чи забезпечення їх примусового видворення;

3) адміністративне стягнення може бути накладено не пізніш як через місяць з дня прийняття рішення про закриття кримінального провадження, але за наявності в діях особи ознак проступку.

Необхідність для адміністративно-деліктного законодавства належної наукової розробленості проблематики різних аспектів провадження у справах про проступки, у тому числі щодо стадій його здійснення, постійно активують відповідні теоретико-правові пошуки українських вчених-адміністративістів. На думку Ю.П. Битяка, процесуальна стадія – у певній мірі конкретизована,

⁴¹⁷ Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/80731-10/page2>.

⁴¹⁸ Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України: Закон України від 15.04.2014 № 1207-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 26. Ст. 892.

⁴¹⁹ Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України: Закон України від 21.01.1994 № 3857-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 18. Ст. 101.

⁴²⁰ Про затвердження Порядку продовження строку перебування та продовження або скорочення строку тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства на території України: Постанова Кабінету Міністрів України від 15.02.2012 № 150. *Урядовий кур'єр* від 07.03.2012. № 44.

хронологічно-логічно пов'язана сукупність процесуальних дій, спрямованих на досягнення певної мети та розв'язання відповідних завдань конкретного адміністративного провадження, що характеризується колом суб'єктів і закріплюється в процесуальних актах⁴²¹.

У межах предмета дослідження С.С. Шоптенко підкреслює, що стадією провадження в справах про проступки є визначена в законодавстві відносно відокремлена в часі система взаємопов'язаних дій, що відзначається єдністю цілей і завдань, реалізація яких спрямована на досягнення загальної мети провадження. Вони характеризуються такими ознаками: реалізуються в межах провадження та відповідають його меті; сукупність процесуальних дій, пов'язаних між собою спільним завданням або цілями; є відносно відокремленими від інших процесуальних стадій і водночас пов'язаними з ними; мають визначені матеріально-правові результати⁴²².

Подібної позиції дотримується переважна більшість наукової спільноти, зокрема В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, І. П. Голосніченко, А. Т. Комзюк, О. В. Кузьменко, які сходяться на думці, що стадійність визначається як загальнообов'язкова ознака адміністративного процесу. Стадія розглядається сукупністю споріднених процесуальних дій учасників відповідних правовідносин, здійснюваних у визначений період часу для досягнення єдиної процесуальної мети. Останні характеризують просторові та часові аспекти процесуальної діяльності, забезпечують логічну та функціональну послідовність здійснення конкретних дій, спрямованих на досягнення правового результату⁴²³. Наведені погляди дозволяють підсумувати, що здійснення провадження у справах про проступки має чітко структурований та логічний характер, який реалізується через процесуальні стадії – законодавчо врегульовані послідовно здійснювані процесуальні дії, спрямовані на встановлення об'єктивної істини за фактом вчинення проступку, результати яких закріплюються у відповідному судовому рішенні чи юридичному акті компетентних суб'єктів адміністративно-юрисдикційної діяльності.

У юридичній літературі існують різні позиції щодо переліку стадій та етапів провадження у справах про проступки, однак у своїй сукупності вони є

⁴²¹ Адміністративне право України: підручник /Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О.В. Дьяченко та ін.; за ред. Ю.П. Битяка. К.: Юрінком Інтер, 2007. 544 с.

⁴²² Шоптенко С. С. Зміст і стадії провадження в справах про адміністративні правопорушення. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки. 2017. Вип. 5. Т. 2. С. 74-77. С. 75.

⁴²³ Вовк П. В. До питання про визначення поняття стадії судового адміністративного процесу. Актуальні проблеми держави і права. 2009. Вип. 45. С. 187-192. С. 191.

подібними. Не вдаючись до полеміки, узагальнимо відповідні думки, де основні процесуальні стадії мають наступний вигляд^{424 425}:

1) попередній аналіз ситуації або адміністративне розслідування, у ході якого збирається, вивчається інформація про умови і обставини вчиненого правопорушення з фіксацією доказової інформації на передбачених матеріальних носіях;

2) ухвалення рішення, в якому фіксується імперативна воля суб'єкта адміністративно-деліктної компетенції щодо однієї з існуючих можливостей результату розгляду справи, у тому числі закриття провадження або накладення певного адміністративного стягнення;

3) виконання рішення, що означає матеріалізацію юридичних розпоряджень у вигляді понесення правопорушником офіційних негативних наслідків матеріального чи нематеріального характеру.

Проведений аналіз положень КУпАП дозволяє виокремити три види проваджень у справах про проступки, залежно від об'єму процесуальних повноважень компетентних суб'єктів публічної влади, які зумовлюють особливості реалізації всієї сукупності або окремих процесуальних стадій, у тому числі:

а) провадження у справах про проступки із загальними стадіями;

б) провадження у справах про проступки зі скороченими стадіями;

в) провадження у справах про проступки із загальними стадіями, з певними процесуальними особливостями.

За провадження у справах про проступки із загальними стадіями передбачено вчинення усіх процесуальних дій згідно норм глави 22 КУпАП із дотриманням 15-денного строку розгляду відповідної адміністративної справи з дня одержання органом або посадовою особою, правомочними розглядати справу, протоколу про проступок і матеріалів цієї справи, інших обов'язкових адміністративно-процесуальних вимог.

Провадження у справах про проступки зі скороченими стадіями, де, відповідно до ст. 258 КУпАП, у разі виявлення компетентним суб'єктом вчиненого проступку, протокол про адміністративне правопорушення не складається, а відразу виноситься постанова у справі про адміністративне правопорушення про накладення певного стягнення. У даному випадку важливим є дотримання певних умов, які роблять можливим застосування спрощеної процедури притягнення до адміністративної відповідальності:

⁴²⁴ Шильник В. Ю. Адміністративні юрисдикційні провадження та їх здійснення органами внутрішніх справ: дис...канд. юрид. наук: 12.00.07. Національний ун-т внутрішніх справ. Х., 2004. 197 с. С. 132–134.

⁴²⁵ Яценко В. П. Провадження із звернень громадян в органах внутрішніх справ: теоретичний та практичний аспекти: дис...канд. юрид. наук: 12.00.07. Харківський національний ун-т внутрішніх справ. Х., 2007. 202 с. С. 29–36.

а) вчинення проступку із накладенням конкретного виду і розміру адміністративного стягнення, у тому числі: ст.ст. 70, 77, ч. 3 ст. 85, ст. 153 КУпАП, коли розмір штрафу не перевищує 3 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян; ч. 1. ст. 85 КУпАП – 7 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;

б) вчинення проступку із накладенням конкретного виду адміністративного стягнення, у тому числі: ст.ст. 118, 119, 134, 135, 185³, 197 КУпАП при накладенні адміністративного стягнення у вигляді попередження;

в) вчинення проступку із накладенням конкретного виду адміністративного стягнення та залежно від місця вчинення проступку, у тому числі: ч. 3 ст. 109, ст.ст. 110, 115, 116, ч. 3 ст. 116², ч.ч. 1, 3 ст. 117 КУпАП при накладенні адміністративного стягнення у вигляді попередження на місці вчинення правопорушення; ст.ст. 202-203¹, 204², 204⁴ КУпАП – у випадках виявлення правопорушень у пунктах пропуску чи контролю через державний кордон України, контрольних пунктах в'їзду-виїзду.

У науково-консультативному висновку від 01.07.2015 Науково-консультативної ради при Вищому адміністративному суді України вказано, що у судовій практиці виникло проблемне питання щодо застосування судами положень ст. 258 КУпАП. У правозастосовній діяльності слід звертати увагу на такі особливості, по-перше, перелік проступків, визначених цією статтею є вичерпним і може бути змінений лише законом; по-друге, словосполучення «на місці вчинення правопорушення», яке міститься у ст. 258 КУпАП, та словосполучення «за місцем вчинення правопорушення», вжитого у ст. 276 КУпАП, мають різний правовий зміст⁴²⁶.

З приводу останнього твердження у рішенні 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 вказано, що словосполучення «за місцем його вчинення», застосоване у положенні ч.1 ст. 276 КУпАП, за якою «справа про адміністративне правопорушення розглядається за місцем його вчинення», вказує на місцезнаходження органу, уповноваженого законом розглядати справу про проступок у межах його територіальної юрисдикції згідно з адміністративно-територіальним устроєм нашої держави⁴²⁷. Отже, наведене в

⁴²⁶ Застосування положень ст. 258 КУпАП під час вирішення справ про оскарження постанов про притягнення до адміністративної відповідальності за вчинення правопорушень, передбачених статтею 122 КУпАП: Узагальнений науково-консультативний висновок від 01.07.2015 Науково-консультативної ради при Вищому адміністративному суді України. URL: http://www.vasu.gov.ua/nkr/pravovi_vusnovky/adminvidpovidalnist/.

⁴²⁷ 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. *Вісник Конституційного суду України*. 2015. №3.

чергове доводить певну неузгодженість між собою положень КУпАП, наявність низки правових прогалин і неточностей, що часто призводить до неефективної правозастосовної практики суб'єктів адміністративної юрисдикції. Застарілість основного адміністративно-деліктного закону змушує неправильно трактувати окремі законодавчі норми, результатом чого є оскарження прийнятих владних рішень до адміністративних судів.

Важливою вимогою для застосування положень ст. 258 КУпАП є той факт, що особа не оскаржує допущене порушення і адміністративне стягнення, що на неї накладається. У іншому ж випадку, уповноважена посадова особа зобов'язана скласти протокол про адміністративне правопорушення відповідно до вимог ст. 256 КУпАП, крім випадків притягнення особи до адміністративної відповідальності за вчинення проступку, передбаченого ст. 185³ КУпАП, та правопорушень у сфері забезпечення дорожнього руху, зокрема зафіксованих в автоматичному режимі. Цей протокол є додатком до постанови у справі про адміністративне правопорушення⁴²⁸.

З цього слідує, що законодавець з метою оперативного розгляду і вирішення окремих категорій справ про проступки, дає альтернативні варіанти поведінки потенційного правопорушника. Так, з одного боку, на особу відразу після вчинення проступку накладається незначне адміністративне стягнення, у тому числі попередження або штраф 51–119 грн., без здійснення відносно тривалих процесуальних дій. З іншого боку – правопорушник за загальною процедурою може довести свою невинуватість, але й отримати більше стягнення, якщо буде доказано інші обтяжуючі обставини, які не були виявлені відразу після вчинення протиправного діяння.

Провадження у справах про проступки із загальними стадіями, з певними процесуальними особливостями. По-перше, справа про адміністративне правопорушення розглядається в присутності порушника, однак відхід від цієї вимоги можливий лише у випадках, коли є дані про її своєчасне сповіщення щодо місця і часу розгляду справи і якщо від неї не надійшло відповідного клопотання. Разом із тим, при розгляді справ про адміністративні правопорушення, передбачені ч. 1 ст. 44, ст. ст. 51, 146, 160, 172⁴–172⁹, 173, 173², ч. 3 ст. 178, ст. ст. 185, 185¹, 185⁷, 187 КУпАП, присутність вказаної особи є обов'язковою, що зумовлено необхідності отримання свідчень правопорушника.

По-друге, згідно ст. 277 КУпАП, справа про проступок, передбачений ст. 42-², ч. 1 ст. 44, ст. ст. 44¹, 106¹, 106², 162, 172¹⁰–172²⁰, 173, 173¹, 173², 178, 185, ч. 1 ст. 85³, ст. ст. 185⁷, 185¹⁰, 188²², 203–206¹ КУпАП, розглядаються протягом однієї доби, ст. ст. 146, 160, 185¹, 212⁷–212²⁰ КУпАП – у триденний строк, ст. ст. 46¹, 51, 51³, 166⁹, 176, 188³⁴ КУпАП – у п'ятиденний строк, ст. ст. 101–103

⁴²⁸ Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/80731-10/page2>.

КУпАП – у семиденний строк. Більше того, строк розгляду справ про корупційні правопорушення зупиняється судом у разі, якщо особа, щодо якої складено протокол, умисно ухиляється від явки до суду або з поважних причин не може з'явитися⁴²⁹. Законодавець варіює процесуальними строками, що зумовлено необхідністю оперативного припинення правопорушення та притягнення особи до відповідальності, зважаючи на особливості юридичного складу конкретного протиправного діяння. Звичайно, що у такому випадку, наприклад здійснення провадження протягом однієї доби, складно говорити про загальний порядок розгляду справи про проступок. Однак про жодні виключення у положеннях КУпАП не йдеться, оскільки мають бути реалізовані всі передбачені стадії розгляду і вирішення справи.

Про вчинення проступку складається відповідний протокол суб'єктом адміністративно-деліктної юрисдикції, повний перелік яких передбачено ст. 255 КУпАП, окрім випадків, коли здійснюється провадження за скороченою процедурою. Цей документ складається не пізніше доби з моменту виявлення правопорушника у двох примірниках, згідно норм наказу Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 15.05.2012 № 240 «Про затвердження форм актів та інших документів, які складаються під час або за результатами здійснення державного архітектурно-будівельного контролю»⁴³⁰. Викликає зауваження те, що основним адміністративно-деліктним законом стандартна форма протоколу, яку мають застосувати всі уповноважені органи і посадові особи, встановлена нормативно-правовим актом зазначеного відомства. Ця ситуація має бути змінена за рахунок затвердження Міністерством юстиції України Положення про протокол про адміністративне правопорушення, у якому, на відміну від вказаного документу, зміст буде уніфікований та без акценту на окремих особливостях певної галузі застосування.

Протокол про проступок є процесуальною основою абсолютної більшості відповідних справ, без правильного складення і оформлення якого неможливо розпочати адміністративне провадження. Так, у п. 2 ст. 278 КУпАП зазначено, що одним із важливих питань, які вирішує компетентний публічний орган чи посадова особа при підготовці до розгляду справи про адміністративне правопорушення, слугує правильність складання протоколу. Отже, наявність грубих помилок в оформленні цього документу слугує формальною підставою непритягнення порушника до адміністративної відповідальності.

⁴²⁹ Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/80731-10/page2>.

⁴³⁰ Про затвердження форм актів та інших документів, які складаються під час або за результатами здійснення державного архітектурно-будівельного контролю: Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 15.05.2012 № 240. *Офіційний вісник України*. 2012. № 53. Ст. 2150.

На рахунок окресленої проблематики О.М. Ярмач вказує, що протокол є важливим процесуальним документом, який офіційно засвідчує факт неправомірних дій, за які передбачена адміністративна відповідальність. Він має бути оформлений належним чином, містити в собі всі дані, необхідні для своєчасного та об'єктивного вирішення питання про наявність у діянні особи складу проступку. Отже, цей документ є підставою для провадження в справі про проступки, а тому від вірності складення залежить своєчасність, правильність розгляду за суттю справи та обґрунтованість застосування стягнення⁴³¹.

Слід зауважити, що складання протоколу про адміністративне правопорушення не відноситься до стадії провадження у відповідних справах, водночас є складовою процесу кваліфікації певного проступку. Як зауважує В.А. Матіос, наведений процес забезпечується за допомогою евристичного і аналітичного засобів. Перший із них передбачає пізнання конкретного складу проступку в протиправній дії, що кваліфікується і опирається на юридичну підготовку і практичний досвід посадової особи, до компетенції якої входить здійснення провадження по справах про делікти і прийняття щодо них рішення. Остаточні висновки щодо вибору конкретної статті закону повинні здійснюватися за рахунок аналітичного засобу шляхом зіставлення ознак вчинення особою протиправних дій з ознаками відповідного складу адміністративного делікту⁴³². Тобто оформлення протоколу про проступок виступає евристичним засобом, який, ґрунтуючись на професійних знаннях та уміннях уповноваженої посадової особи, лягає в основу застосування аналітичних засобів суб'єктами адміністративної юрисдикції, які об'єктивуються у справах про проступки.

У протоколі про адміністративне правопорушення зазначаються чотири групи інформації⁴³³: 1) службові відомості – дата і місце складення, ПІБ особи, яка склала протокол; 2) особисті відомості – дані про особу, яка притягається до адміністративної відповідальності; 3) відомості про вчинене адміністративне правопорушення – місце, час вчинення і суть адміністративного правопорушення; нормативний акт, який передбачає відповідальність за дане порушення; пояснення особи, яка притягається до адміністративної відповідальності; 4) додаткові відомості – факультативні дані, які заносяться до протоколу у разі наявності, у тому числі ПІБ, адреси свідків і потерпілих; факт

⁴³¹ Ярмач О.М. Протокол про адміністративне правопорушення: вимоги до змісту та значення його правильного оформлення при розгляді справ про адміністративні проступки. *Право і безпека*. 2009. № 5 (32). С. 78-82.

⁴³² Матіос А.В. Адміністративна відповідальність посадових осіб у сфері державного управління: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Інститут законодавства Верховної Ради України. К., 2006. 182 с. С. 130.

⁴³³ Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/80731-10/page2>.

заподіяння матеріальної шкоди; інші відомості, необхідні для вирішення справи. Протокол підписується посадовою особою, яка його склала, та порушником, з одночасним роз'ясненням прав і обов'язків, якими наділена особа, що притягується до адміністративної відповідальності.

Аналіз правозастосовної практики окремих органів виконавчої влади, зокрема співробітників Національної поліції України, свідчить, що закріплені в нормативних актах вимоги щодо оформлення протоколу про адміністративне правопорушення часто не дотримуються. Серед таких порушень найчастіше зустрічаються наступні⁴³⁴⁴³⁵: поверхове викладення обставин правопорушення з уживанням загальних фраз, які дають розуміння не сутності конкретного проступку, а лише про його юридичну кваліфікацію, правильність якої неможливо перевірити під час розгляду справи; неправильне або неточне встановлення анкетних даних, місця роботи чи проживання правопорушника тощо; відсутність підписів і пояснень порушників без зазначення причин відмови.

Неправильність оформлення протоколу про адміністративне правопорушення в окремих випадках призводить до повернення всіх адміністративних матеріалів справи відповідним посадовим особам або взагалі зумовлює закриття відповідного провадження. Прикладом, згідно оприлюдненого Скадовським районним судом Херсонської області узагальнення судової практики щодо повернення справ про адміністративні правопорушення для належного оформлення за 2017 рік, основними причинами повернення справ про проступки стали⁴³⁶: у 7 випадках – у протоколі зазначено неправильно місце порушника; у 10 випадках – у протоколах не викладено суть проступку, а також не вказано наслідків дій, не містить даних про те, чи порушено громадський порядок; у 9 випадках – у протоколах незазначена частина статті КУпАП, за якою кваліфіковано дії особи; у 8 випадках – неправильно кваліфіковані дії порушника; у 6 випадках – протокол складено нерозбірливим почерком, або містить виправлення прізвища особи; у 2 випадках – не вказано дати вчинення правопорушення; у 1 випадку – не зазначено місця вчинення проступку, інші причини.

Наведені факти вказують на те, що у процесі попереднього розгляду адміністративних матеріалів суди чи інші компетентні суб'єкти виявляють порушення встановлених правил складання відповідних документів, зачасти

⁴³⁴ Брайченко С.М. Протокол про адміністративне правопорушення та проблеми його складання. *Вісник Запорізького національного університету*. 2012. № 4. С. 188-193.

⁴³⁵ Лошицький М.В., Мінка Т.П. Актуальні питання удосконалення законодавства з оформлення органами внутрішніх справ матеріалів про адміністративні правопорушення. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2015. № 1. С. 19-29.

⁴³⁶ Судова влада України. URL: <https://court.gov.ua/archive/473469/>.

послугуючись власним баченням ситуації, оскільки в законодавстві відсутній повний перелік підстав повернення протоколу на доопрацювання. З цього приводу у постанові Пленуму Верховного Суду України від 26.06.1992 № 8 лише наголошено, що при розгляді справ про проступки судді зобов'язані перевіряти правильність складення протоколу, наявність пояснень особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, та свідків протиправного діяння, даних, що характеризують цю особу, зокрема, чи притягалась вона раніше до адміністративної відповідальності протягом року. У разі відсутності зазначених даних, матеріал підлягає поверненню для належного дооформлення⁴³⁷.

У певній мірі вирішення окреслених аспектів вдалося досягти за рахунок затвердження окремими відомствами нормативно-правових актів щодо форми, змісту і порядку заповнення протоколів про адміністративні правопорушення, у тому числі Порядок оформлення протоколів про адміністративні правопорушення та внесення приписів Національним агентством з питань запобігання корупції, затверджений рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції від 09.06.2016 № 5⁴³⁸], Інструкція з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані не в автоматичному режимі, затверджена наказом Міністерства внутрішніх справ України від 07.11.2015 № 1395, Інструкція з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції, затверджена наказом Міністерства внутрішніх справ України від 06.11.2015 № 1376, Інструкція зі складання протоколів та оформлення матеріалів про військові адміністративні правопорушення, затверджена наказом Міністерства оборони України від 18.07.2017 № 374⁴³⁹. На нашу думку, вказані документи є важливою ланкою розвитку вітчизняного адміністративного деліктного законодавства, але вони не дозволяють повністю ліквідувати наявні на сьогодні вищевикладені проблеми правозастосування судами та органами публічної адміністрації.

⁴³⁷ Про застосування судами законодавства, що передбачає відповідальність за посягання на життя, здоров'я, гідність та власність суддів і працівників правоохоронних органів: Постанова Пленуму Верховного Суду України від 26.06.1992 № 8. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v0008700-92>.

⁴³⁸ Про затвердження Порядку оформлення протоколів про адміністративні правопорушення та внесення приписів Національним агентством з питань запобігання корупції: Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 09.06.2016 № 5. *Офіційний вісник України*. 2016. № 62. Ст. 2128.

⁴³⁹ Про затвердження Інструкції зі складання протоколів та оформлення матеріалів про військові адміністративні правопорушення: Наказ Міністерства оборони України від 18.07.2017 № 374. *Офіційний вісник України*. 2017. № 70. Ст. 2133.

Складання протоколу про адміністративне правопорушення не є безпосередньою стадією здійснення відповідного провадження. У той же час, перевірка правильності його оформлення та наявності всіх необхідних відомостей, слугує складовою етапу підготовки до розгляду справи про проступок. Поряд із цим завданням суб'єкта адміністративно-деліктної юрисдикції є дотримання певних організаційних умов, які передують здійсненню процесуальної діяльності, спрямованої на з'ясування ознак юридичного складу протиправного діяння. До таких аспектів належить вирішення питання про:

- а) правильність визначення підвідомчості справи про проступок;
- б) належність і достатність способів і засобів поінформування всіх учасників провадження про дату, час і місце його здійснення, зокрема направлення за три доби до початку розгляду справи про проступок повістки особі, яка притягається до адміністративної відповідальності;
- в) витребування всіх необхідних для розгляду справи додаткових матеріалів від фізичних і юридичних осіб, органів публічної влади;
- г) можливість і доцільність задоволення клопотань по суті справи від учасників провадження, їх законних представників і захисників.

Завершення вирішення організаційних питань передбачає прийняття одного із наступних рішень: 1) направлення матеріалів справи за підвідомчістю компетентному суб'єкту адміністративно-деліктної юрисдикції; 2) перенесення часу, дати розгляду або призупинення розгляду справи у зв'язку з поважними причинами; 3) розпочати розгляд справи по суті; 4) закрити провадження у справі за обставин, передбачених ст. 247 КУпАП, серед яких: відсутність події і складу адміністративного правопорушення; недосягнення особою на момент вчинення проступку 16-річного віку; неосудність особи, яка вчинила протиправну дію чи бездіяльність; вчинення дії особою в стані крайньої необхідності або необхідної оборони; видання акта амністії, якщо він усуває застосування адміністративного стягнення; скасування акта, який встановлює адміністративну відповідальність; закінчення на момент розгляду справи строків, передбачених ст. 38 КУпАП; накладення адміністративного стягнення за діяння, щодо якого відкрито провадження або порушення за цим фактом кримінального провадження; смерть особи, щодо якої було розпочато провадження в справі⁴⁴⁰.

За загальним правилом справа про проступок розглядається за місцем його вчинення, мова йде про адміністративно-територіальну одиницю, де знаходиться юридична адреса компетентного публічного органу чи місця проходження служби відповідної посадової особи. Крім того, справи про проступки у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в

⁴⁴⁰ Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/80731-10/page2>.

автоматичному режимі, розглядаються за місцем оброблення та обліку таких порушень, тоді як адміністративними комісіями – за місцем проживання порушника⁴⁴¹. Таким чином, законодавцем передбачено конкретні місця розгляду справ про проступки з урахуванням забезпечення оперативності здійснення відповідного провадження, а також оптимальних умов перевірки факту і обставин вчиненого правопорушення, збору необхідних доказів тощо.

Стадія розгляду провадження у справах про проступки, на думку І.Л. Бородіна, у юридичній літературі отримала назву адміністративного розслідування або порушення справи про проступок, за якої проводиться комплекс адміністративних процесуальних заходів. Їх завдання полягає у встановленні факту протиправного діяння, його фіксації, визначення необхідних доказів, вирішення питання про направлення справи для розгляду її по суті суб'єкту адміністративно-деліктної юрисдикції. Від повноти та об'єктивності попередньої правової оцінки, факту проступку та обставин, що стали причиною його скоєння, залежить наскільки вірно буде дано юридична кваліфікація протиправної поведінки порушника, а отже – обґрунтованість і справедливість прийнятого рішення. В сукупності зазначені фактори є основою ефективності реалізації законодавства про адміністративні проступки, його правового та профілактичного значення⁴⁴².

Після попереднього розгляду справи про проступок і ухвалення рішення про відкриття адміністративного провадження, першочергово всім присутнім оголошується інформація про склад колегіального органу або представлення посадової особи, яка здійснює провадження, відомості щодо справи про проступок, анкетні дані порушника, права і обов'язки учасників адміністративно-деліктного процесу, зміст протоколу про проступок. На аналізованій стадії провадження основу аналітичної діяльності суб'єкта юрисдикційної діяльності становить необхідність встановлення об'єктивних даних про умови й обставини вчинення адміністративного правопорушення з метою з'ясування всіх ознак його юридичного складу, а також інших аспектів, що мають значення для правильного вирішення справи. Мова йде про з'ясування: факту вчинення протиправного діяння; заподіяння майнової шкоди; вини чи невинуватості порушника; обставин, що пом'якшують або обтяжують відповідальність; підстав для передачі матеріалів на розгляд громадської організації чи трудового колективу, тощо.

За вказаних обставин ключову роль відіграють докази, зібрані та надані особами, які склали відповідний протокол про адміністративне

⁴⁴¹ Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/80731-10/page2>.

⁴⁴² Бородин І.Л. Правозастосовна практика на стадії порушення справи про адміністративний проступок. *Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності*. Д.: Вид. група ДЮІ ВС. 2006. №1. С.84-92.

правопорушення, тоді як до обов'язків суб'єкта адміністративно-деліктної юрисдикції входить заслуховування осіб, які беруть участь у розгляді справи про проступок, дослідження зазначених доказів, вирішення клопотань, а також здійснення інших передбачених законом процесуальних заходів. Від долучених доказових матеріалів залежить об'єктивність та обґрунтованість прийнятого рішення та справедливність накладення стягнення.

У нормах адміністративно-деліктного законодавства зазначено, що доказами є будь-які фактичні дані, на основі яких уповноважений публічний орган чи посадова особа встановлює наявність чи відсутність правопорушення, винність даної особи в його вчиненні та інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи. Зокрема ці дані встановлюються протоколом про проступок, поясненнями порушника, інших осіб, висновком експерта, речовими доказами, показаннями технічних приладів і технічних засобів, протоколом про вилучення речей і документів⁴⁴³. Дослідити докази означає прийти до обґрунтованого висновку про їхню належність і допустимість, а також зробити висновок про достовірність фактичних даних, що встановлюються цими даними, та мають значення для конкретної справи. При оцінці доказів відповідні суб'єкти повинні керуватися внутрішнім переконанням, заснованим на всебічному, повному і об'єктивному дослідженні всіх обставин справи в їх сукупності⁴⁴⁴.

Існує низка класифікацій доказів у справах про проступки, однак найбільш прийнятними у наукових колах є ті, де за критерій поділу взято джерело походження та зв'язок із обставинами по справі, що підлягають доказуванню. У першому випадку фактичні дані можуть бути: особистісними – психічне сприйняття людиною та передання в усній або письмовій формі відомостей, що мають значення для справи; речовими – пов'язані з об'єктами матеріального світу, речами; змішаними – поєднують у собі ознаки і різні види доказів, прикладом є висновок експерта. Залежно від зв'язку доказів із обставинами, що підлягають доказуванню, докази можуть бути: прямі – безпосередньо вказують на наявність чи відсутність певних фактичних обставин публічно-правового спору; непрямі – дозволяють зробити припущення про наявність чи відсутність обставин, які необхідно встановити та довести при адміністративному розслідуванні⁴⁴⁵.

Завершення дослідження всіх суттєвих обставин щодо вчиненого правопорушення та збору належної доказової бази у встановленні

⁴⁴³ Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/80731-10/page2>.

⁴⁴⁴ Ярмакі Х.П. Докази в справах про адміністративні правопорушення та їх оцінка. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2015. № 4. С. 116-120.

⁴⁴⁵ Косик В.В. Види доказів в провадженні у справах про адміністративні правопорушення. *Форум права*. 2012. № 3. С. 308-312.

законодавством процесуальні строки, є підставою переходу суб'єкта адміністративно-деліктної юрисдикції до наступної стадії провадження – винесення постанови по справі про проступок, яка згідно змісту ухваленого рішення може бути наступного характеру: а) про накладення адміністративного стягнення; б) про закриття справи про адміністративне правопорушення відповідно до ст. 247 КУпАП; в) про застосування заходів впливу до неповнолітніх осіб, передбачених ст. 24¹ КУпАП. Постанова виконавчих органів місцевих рад по справі про проступки приймається у формі рішення, за яке проголосувала більшість присутніх членів колегіального органу.

На перший погляд, винесення відповідної постанови є логічним завершальним етапом стадії порушення і розгляду справи по суті, оскільки визначає остаточну правовому позицію суб'єкта адміністративно-деліктної юрисдикції. З іншого боку, на нашу думку, ухвалення рішення по справі слід розглядати відокремленою стадією, яка має важливе значення для здійснення провадження по справі, що зумовлено наступними визначальними характерними ознаками:

- врегульовується адміністративно-процесуальними нормами, які стосуються порядку ухвалення рішення по справі, форми і обов'язкових елементів змісту винесеної постанови відповідно до положень ст. 283 КУпАП;

- включає послідовні процесуальні етапи, які у сукупності утворюють цілісну логіко-функціональну конструкцію, серед яких винесення постанови по справі; публічне оголошення постанови по справі; направлення і вручення копій постанови по справі; порядок набрання постановою по справі законної сили;

- охоплює певний часовий проміжок у межах загальних процесуальних строків;

- спрямовується на здійснення додаткового аналізу та узагальнення уповноваженим публічним органом чи посадовою особою отриманих фактичних даних на стадії адміністративного розслідування з метою обґрунтованого вибору виду та міри адміністративного стягнення чи визнання особи невинуватою у вчиненні протиправного діяння;

- визначає правовий статус вилучених речей і документів у межах розгляду справи;

- передбачає вирішення питання про відшкодування порушником майнової шкоди із зазначенням розміру шкоди, що підлягає стягненню, порядку і строків її відшкодування.

Наступною стадією адміністративного провадження є оскарження постанови по справі про проступок, яка значною кількістю вчених відноситься до факультативної стадії, оскільки особа чи особи не завжди будуть оспорювати ухвалене рішення. На нашу думку, основним адміністративно-деліктним законом передбачено віднесення оскарження відповідної постанови до умовно обов'язкової стадії, де відповідно до

ст.ст. 289, 291 КУпАП постанова адміністративного органу або посадової особи у справі про проступок набирає законної сили після закінчення 10-денного строку з моменту її прийняття, протягом якого прокурор, порушник чи потерпілий можуть оскаржити ухвалене рішення. Отже, незважаючи на факт подачі чи неподачі скарги на владне розпорядження владного суб'єкта про накладення адміністративного стягнення, має реалізуватися стадія оскарження постанови по справі. Після чого можливий перехід до наступної стадії провадження – виконання постанови про накладення адміністративного стягнення.

В іншому випадку, коли подається скарга на ухвалене рішення, в порядку, передбаченому ст. 288 КУпАП, вказані строки подовжуються на 10 діб, протягом яких відповідні вищестоящі адміністративно-юрисдикційні інстанції мають здійснити процесуальні заходи з метою з'ясування законності і обґрунтованості накладення адміністративного стягнення. При розгляді скарги на постанову по справі про проступок може бути прийняте одне з таких рішень: залишення постанови без зміни, а скарга без задоволення; скасування постанови і надсилання справи на новий розгляд; скасування постанови і закриття справи; зміна заходу адміністративного стягнення⁴⁴⁶. У зазначений спосіб забезпечується належний захист і відновлення порушених прав і свобод людини та громадянина, а також реалізуються конституційні положення щодо взаємної відповідальності суспільства і держави.

До факультативної стадії провадження відноситься перегляд постанови по справі про проступок, яка розпочинається за заявою особи, на користь якої постановлено рішення міжнародної судової установи, юрисдикція якої визнана Україною у порядку та за вимогами ст.ст. 297¹–297¹⁰ КУпАП. Питання про допуск справи до провадження вирішується суддею-доповідачем Верховного Суду України. У разі визнання заяви обґрунтованою, він відкриває провадження у справі. За наслідками розгляду більшістю голосів від складу Великої Палати Верховного Суду України виноситься одна з таких постанов⁴⁴⁷: 1) про повне або часткове задоволення заяви, у тому числі скасувати постанови та закрити провадження у справі; скасувати постанову та передати справу на новий розгляд до суду, який виніс оскаржувану постанову; змінити постанову; 2) про відмову у задоволенні заяви.

Логічно-наслідковий зв'язок факту доведення провини порушника за встановленою процедурою та прийняття рішення про накладення адміністративного стягнення вимагає обов'язкового виконання постанови про притягнення особи до відповідальності. Протягом 3 місяців з дня ухвалення

⁴⁴⁶ Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/80731-10/page2>.

⁴⁴⁷ Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/80731-10/page2>.

відповідного рішення вона звертається до виконання відповідними суб'єктами, які винесли постанову та виконується уповноваженими державними органами. Вказані процедури реалізуються за рахунок здійснення провадження по виконанню кожного окремого виду стягнення, передбачених ст.ст. 306-328 КУпАП, наступними владними інстанціями:

1) суб'єктами адміністративно-деліктної юрисдикції, які винесли постанову – постанови про винесення попередження;

2) органами державної виконавчої служби⁴⁴⁸⁴⁴⁹ – примусове виконання постанов про стягнення штрафу; постанови про оплатне вилучення предмета; постанови про конфіскацію предмета, грошей;

3) органами Національної поліції України – постанови про позбавлення спеціального права; постанови про застосування адміністративного арешту;

4) територіальними органами юстиції⁴⁵⁰ – постанови про застосування громадських робіт; постанови про накладення адміністративного стягнення у вигляді виправних робіт і суспільно корисних робіт;

5) Військовою службою правопорядку у Збройних Силах України – постанови про застосування арешту з утриманням на гауптвахті.

Таким чином, провадження у справах про проступки реалізується за чітко визначеними нормами адміністративно-деліктного законодавства процесуальними стадіями, які є послідовними та логічно узгодженими між собою, спрямовуючись на вирішення завдань, передбачених ст. 245 КУпАП, а також забезпечення охорони конституційних прав і свобод людини і громадянина. Спільними ключовими рисами всіх цих стадій є: сукупність послідовно здійснюваних етапів, які охоплюють взаємопов'язані процесуальні дії та заходи; наявність конкретних суб'єктів адміністративно-деліктної юрисдикції; чітко встановлені процесуальні строки реалізації; передбачення обов'язковості вчинення юридично значимих дій, зокрема прийняття процесуальних документів; неможливість реалізації наступної стадії без завершення попередньої.

10.2 Особливості застосування заходів забезпечення провадження в справах про проступки

⁴⁴⁸ Про виконавче провадження: Закон України від 02.06.2016 № 1404-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 30. Ст. 542.

⁴⁴⁹ Про затвердження Інструкції з організації примусового виконання рішень: Наказ Міністерства юстиції України від 02.04.2012 № 512/5. *Офіційний вісник України*. 2012. № 27. Ст. 1018.

⁴⁵⁰ Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України: Постанова Кабінету Міністрів України від 02.07.2014 № 228. *Урядовий кур'єр* від 11.07.2014. № 123.

Зважаючи на сутність проступку, що передбачає конфлікт адміністративно-деліктного характеру, де правопорушник та інші зацікавлені особи можуть приховувати факт або окремі події проступку, впливати на діяльність публічних суб'єктів, відповідні провадження мають бути забезпечені заходами державного примусу. За рахунок цього уможлиблюється своєчасність, всебічність і повнота з'ясування обставин конкретної адміністративної справи, як вимагається нормами КУпАП. Таким чином, здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення за визначеними законодавством стадіями та забезпечення реалізації цього процесу за допомогою примусової сили держави гарантує справедливість та об'єктивність прийнятого рішення суб'єктами адміністративно-деліктної юрисдикції.

На думку Н.А. Галабурди, під заходами забезпечення провадження у справах про проступки слід розуміти законодавчо урегульовану систему заходів адміністративно-примусового характеру, що застосовуються з метою створення належних умов своєчасного, всебічного, повного та об'єктивного з'ясування обставин кожної справи, вирішення її в точній відповідності з законом, забезпечення виконання постанови про накладення адміністративного стягнення, а також виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень. Їх особливість полягає у тому, що вони переслідують за мету припинення протиправної поведінки особи, складання протоколу про проступок, створення належних умов для здійснення відповідного провадження; підставами застосування слугує вчинення протиправного діяння і неможливість припинення його іншими засобами; мають визначені процесуальні межі застосування⁴⁵¹. Погоджуємося із О. М. Гуміном та Є. В. Пряхіним, що дані заходи покликані у повній відповідності до норм ст. 245 КУпАП забезпечити виконання завдань, що ставить законодавець перед провадженням у справах про адміністративні правопорушення⁴⁵².

Повний перелік заходів забезпечення провадження в справах про проступки, їх основне процесуальне призначення викладено в положеннях ст.ст. 259-266 КУпАП, ч. 2 ст. 268, ст.ст. 507, 508, 511, 513, 517 МК України, порядок і умови здійснення яких конкретизовано у низці відомчих нормативно-правових актів. До даних заходів законодавцем віднесено наступні:

⁴⁵¹ Галабурда Н.А. Діяльність міліції щодо застосування заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ. Дніпропетровськ, 2011. 22 с. С. 4, 7.

⁴⁵² Гумін О.М., Пряхін Є.В. Застосування заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення. *Європейські перспективи*. 2014. № 4. С. 5-11.

1) доставляння порушника до державного органу, передбаченого ст. 259 КУпАП, з метою складання протоколу про проступок;

2) адміністративне затримання особи з метою припинення вчинення протиправного діяння, встановлення особи порушника та складання протоколу про проступок;

3) особистий огляд і огляд речей особи з метою виявлення доказів підготовки чи вчинення правопорушення, а також попередження такого протиправного діяння;

4) вилучення речей і документів, що є знаряддям або безпосереднім об'єктом проступку, виявлені під час затримання, особистого огляду або огляду речей порушника, інших відповідних осіб;

5) тимчасове вилучення посвідчення водія, у разі наявності підстав вважати, що водієм вчинено порушення, за яке може бути накладено адміністративне стягнення у вигляді позбавлення права керування транспортними засобами;

6) тимчасове затримання транспортних засобів, у разі наявності підстав вважати, що водієм вчинено порушення, передбачені ч.ч. 1-4, 6, 7 ст. 121, ч.ч. 3-5 ст. 122, ст. ст. 122⁵, 124, 126, ч.ч. 1-4 ст. 130, ст.ст. 132¹, 206¹ КУпАП;

7) відсторонення осіб від керування транспортними засобами, річковими і маломірними суднами з метою огляду на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції;

8) здійснення приводу порушника до відповідного суб'єкта адміністративно-деліктної юрисдикції у разі ухилення його від явки на виклик органу Національної поліції України або судді місцевого загального суду;

9) проведення митних обстежень територій або приміщень юридичних осіб, транспортних засобів з метою виявлення товарів, документів, інформації, що є безпосередніми предметами порушення митних правил;

10) тимчасове вилучення товарів, транспортних засобів і документів, які є безпосередніми предметами порушення митних правил і необхідні як докази у контурній адміністративній справі.

Основним для аналізованих заходів є включення їх до державно-правового примусу, який застосовується суб'єктами адміністративно-деліктної юрисдикції з метою забезпечення публічних інтересів. Слово «примусити» тлумачиться як певна вимога виконання чогось незалежно від бажання чи інтересів людини, яку змушують вчинити відповідні дії. Примус зумовлений об'єктивними потребами розвитку суспільства, тісно пов'язаний з державною владою, оскільки є необхідним елементом будь-якої соціальної організації і властивістю будь-якої влади. Таким чином, державний примус може бути визначений як метод впливу держави на свідомість і поведінку осіб, їхнє майно, з метою попередження правопорушень, покарання та виправлення

порушників, поновлення порушених прав, який застосовується публічними органами у межах їхньої компетенції незалежно від волі та бажання юридично зобов'язаних суб'єктів⁴⁵³.

За широкого розуміння у праві примус знаходить свій вияв у тому, що публічна адміністрація реалізує покладені на неї функції незалежно від волі окремого індивіда. Т.О. Коломоєць доходить висновку, що адміністративний примус – особливий різновид державно-правового примусу, визначені нормами публічного права способи офіційного фізичного або психологічного впливу публічних органів на фізичних та юридичних осіб у вигляді особистих, майнових, організаційних обмежень їх прав, свобод та інтересів у випадках вчинення ними протиправних діянь для досягнення ретроспективної мети⁴⁵⁴. В.О. Продаєвич доповнює, що адміністративно-правовий примус включає систему заходів психологічного, фізичного і організаційного впливу, що застосовуються, по-перше, до осіб, які чинять чи вчинили порушення норм адміністративного права, по-друге, з метою попередження правопорушення або можливих шкідливих наслідків для держави, суспільства і окремих громадян, по-третє, у зв'язку із забезпеченням провадження по адміністративній справі⁴⁵⁵.

Аналогічної позиції дотримується А.В. Головач та вказує, що адміністративний примус є сукупністю регламентованих нормами адміністративного права заходів морального, майнового, організаційного характеру, які застосовуються державними органами та їх посадовими особами, а в деяких випадках і громадськими організаціями щодо службово непадлеглих фізичних та юридичних осіб, всупереч їх волі та бажанню як у випадках вчинення ними адміністративних правопорушень, так і за відсутності таких діянь з метою попередження, припинення адміністративних правопорушень, забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, притягнення винних осіб до відповідальності, а також в умовах надзвичайних ситуацій з метою мінімізації та локалізації їх наслідків й попередження їх настання у майбутньому⁴⁵⁶.

⁴⁵³ Шевчук О.М. Засоби державного примусу у правовій системі України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Одеський національний університет ім. І.І. Мечникова. О., 2003. 187 с. С. 103.

⁴⁵⁴ Коломоєць Т.О. Адміністративний примус у публічному праві України: теорія, досвід та практика реалізації: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Запорізький державний університет. З., 2005. 455 с. С. 160.

⁴⁵⁵ Продаєвич В.О. Місце адміністративної відповідальності в системі заходів адміністративного примусу: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеський національний університет ім. І.І. Мечникова. О., 2007. 201 с. С. 9.

⁴⁵⁶ Головач А.В. Заходи адміністративного примусу, не пов'язані з відповідальністю, в діяльності органів державної податкової служби України: питання теорії та практики: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Запорізький державний університет. З., 2004. 173 с. С. 32.

На думку Р.С. Мельника, під адміністративним примусом слід розуміти застосування передбачених адміністративними правовими нормами заходів впливу до право зобов'язаних суб'єктів, які піддаються дії їх негативних наслідків морального, особистісного, майнового, організаційного чи іншого характеру з метою попередження чи припинення протиправних дій, подолання їх шкідливих наслідків, покарання за вчинення правопорушення, забезпечення громадського порядку і громадської безпеки. Процесуальний порядок застосування заходів адміністративного примусу позбавлений відносно громіздкої процедури. Тому питання застосування таких заходів вирішуються в умовах очевидності фактичних обставин, не вимагають ґрунтовного доказування і складного процесуального оформлення⁴⁵⁷.

З урахуванням зазначеного погоджуємося, що адміністративний примус виконує завдання охорони, розвитку і зміцнення нормальних управлінських відносин в країні, профілактики проступків, усунення їх наслідків, які можуть завдати шкоди суспільним або державним інтересам. Він є правовим засобом захисту суспільних відносин від протиправних дій, дотримання і відновлення публічного правопорядку, а також покарання осіб, які скоїли протиправне діяння⁴⁵⁸.

Класифікація адміністративного примусу включає заходи адміністративного попередження, адміністративного припинення та адміністративні стягнення. У першому випадку вони застосовуються з профілактичною метою за ситуації, коли факту проступку немає, але за певних умов можуть настати шкідливі наслідки. Ці заходи не пов'язані із вчиненням адміністративних правопорушень, тому вони передують застосуванню інших заходів примусу, спрямованих вже проти осіб, винних у вчиненні певних порушень⁴⁵⁹. Конкретизація окресленого закріплена у нормах основного адміністративно-деліктного закону, де вказано, що органи публічної адміністрації, громадські організації, трудові колективи розробляють і здійснюють заходи, спрямовані на запобігання проступкам, виявлення й усунення причин та умов, які сприяють їх вчиненню. З цією метою компетентні органи публічної адміністрації, забезпечуючи додержання законів, охорону державного і громадського порядку, прав громадян, координують на своїй території роботу всіх державних і громадських органів по запобіганню

⁴⁵⁷ Мельник Р.С. Забезпечення законності застосування заходів адміністративного примусу, не пов'язаних з відповідальністю: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Національний університет внутрішніх справ. Х., 2002. 211 с. С. 12–17.

⁴⁵⁸ Дембіцька С.Л. Адміністративний примус як беззаперечний метод здійснення державної влади. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: «Право». 2015. Вип. 31(2). С. 121-124.

⁴⁵⁹ Столбовий В.М. Регулювання зовнішньої міграції адміністративно-примусовими методами: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київський національний університет внутрішніх справ. К., 2007. 216 с. С. 85–86.

проступкам, керують діяльністю адміністративних комісій та інших підзвітних їм органів.

Більшість заходів забезпечення провадження у справах про проступки відносяться до заходів адміністративного припинення – різновид примусових заходів, які застосовуються уповноваженими органами чи особами у передбачених адміністративним законом випадках і в установленому порядку з метою примусового припинення адміністративних правопорушень, усунення їх шкідливих наслідків, забезпечення належних умов для притягнення до адміністративної відповідальності⁴⁶⁰. Окремі забезпечувальні заходи мають подвійний характер, зважаючи на мету застосування: тимчасове вилучення посвідчення водія, затримання транспортних засобів, відсторонення осіб від керування транспортними засобами, річковими і маломірними суднами має адміністративно-запобіжний характер, що у значній кількості випадків здійснюються для попередження вчинення проступку. Разом із тим, факт вчинення правопорушення переводить дані заходи у статус адміністративно-припинювальних із подальшим забезпеченням відповідного провадження у справі про проступок.

Підсумовуючи вищевикладене, під заходами забезпечення провадження у справах про проступки слід розуміти регламентовану нормами адміністративного законодавства сукупність адміністративно-примусових заходів, які здійснюються компетентними органами та посадовими особами публічної адміністрації, спрямовані на припинення, фіксацію в документованій формі та збір первинних доказових матеріалів щодо конкретного факту вчинення проступку, а також створення належних умов для здійснення у встановлені процесуальні строки провадження у справі про проступок, виконання винесеної постанови про накладення адміністративного стягнення. Дані заходи виконують чотири функції:

а) припинення вчинення адміністративних правопорушень на стадії підготовки чи безпосереднього здійснення протиправного діяння з метою подальшого документування відповідного протиправного діяння, зокрема у спосіб доставляння порушника до відповідного державного органу та адміністративного затримання, тимчасове вилучення посвідчення водія;

б) надання процесуальних гарантій відкриття провадження у справі про проступок, зокрема за рахунок встановлення особи порушника та інших необхідних осіб, забезпечення складання протоколу про проступок у разі неможливості складання його на місці вчинення, крім випадків, передбачених ст. 258 КУпАП;

в) забезпечення своєчасного і правильного розгляду справ про проступок, зокрема за рахунок особистого огляду і огляду речей особи, проведення

⁴⁶⁰ Устименко С.В. Систематизація заходів адміністративного припинення. *Часопис Київського університету права*. 2015. № 3. С. 160-163. С. 161.

митних обстежень з метою виявлення доказів по справі про проступок, здійснення приводу порушника;

г) забезпечення належного виконання постанов у справах про проступки, зокрема шляхом вилучення речей і документів, що є знаряддям або безпосереднім об'єктом проступку.

Класифікувати заходи забезпечення провадження у справах про проступки можна за різними критеріями, де на наш погляд, першочергове значення має їх загальний розподіл за адміністративно-примусовим впливом на права людини та громадянина з урахуванням матеріалізації, серед яких:

а) адміністративно-примусові заходи, що тимчасово обмежують права особи нематеріального характеру, зокрема здійснення доставляння або привід порушника, адміністративне затримання, особистий огляд і огляд речей;

б) адміністративно-примусові заходи, що тимчасово обмежують права особи матеріального характеру, зокрема вилучення речей і документів, тимчасове затримання транспортних засобів, тимчасове вилучення товарів, транспортних засобів і документів.

За адміністративно-примусовим впливом, з урахуванням видів прав людини та громадянина, які тимчасово обмежуються, відповідні забезпечувальні заходи слід розділити таким чином:

а) адміністративно-примусові заходи, що тимчасово обмежують право на свободу та право на свободу пересування, зокрема доставляння та привід порушника, адміністративне затримання;

б) адміністративно-примусові заходи, що тимчасово обмежують право приватної власності, зокрема вилучення речей і документів, тимчасове затримання транспортних засобів, тимчасове вилучення товарів, транспортних засобів;

в) адміністративно-примусові заходи, що тимчасово обмежують права керування транспортними засобами, зокрема тимчасове вилучення посвідчення водія, відсторонення осіб від керування транспортними засобами, річковими і маломірними суднами;

г) адміністративно-примусові заходи, що тимчасово обмежують право на особисту недоторканість, зокрема особистий огляд і огляд речей;

д) адміністративно-примусові заходи, що тимчасово обмежують право на зайняття підприємницькою діяльністю, зокрема проведення митних обстежень територій або приміщень юридичних осіб, їх транспортних засобів.

Адміністративно-примусові заходи, що тимчасово обмежують право на свободу, мають персоніфікований характер, спрямовуючись на забезпечення перебування порушника у визначеному законом чи владним розпорядженням суб'єкта адміністративно-деліктної юрисдикції місці, за певною датою і часом з метою вчинення конкретних процесуальних дій. Закономірно, що існує можливість супротиву порушника щодо вчинення відносно нього будь-яких із

наведених заходів адміністративного примусу, але ймовірність ухилення від доставляння до державного органу чи адміністративного затримання є найбільш реальною. Зазвичай, такі дії вчиняють працівники поліції, тому спеціальним законодавством їм надано право застосовувати поліцейські заходи примусу, серед яких варто виокремити⁴⁶¹:

1) фізичний вплив – застосування будь-якої фізичної сили, а також спеціальних прийомів боротьби з метою припинення протиправних дій правопорушників;

2) застосування спеціальних засобів – сукупність пристроїв, приладів і предметів, конструктивно призначених і технічно придатних для захисту людей від ураження різними предметами, тимчасового ураження людини, пригнічення чи обмеження волі людини шляхом здійснення впливу на неї, з чітким регулюванням підстав і правил застосування таких засобів та службових тварин;

3) застосування вогнепальної зброї – з метою заподіяння особі такої шкоди, яка є необхідною і достатньою в такій обстановці, для негайного відвернення чи припинення збройного нападу.

Згідно зі ст.ст. 42-46 Закону України «Про Національну поліцію», поліцейський зобов'язаний заздалегідь вголос або із застосуванням гучномовної установки попередити особу про застосування фізичної сили, спеціальних засобів і вогнепальної зброї та надати їй достатньо часу для виконання законної вимоги, крім випадку, коли зволікання може спричинити посягання на життя і здоров'я особи чи поліцейського або інші тяжкі наслідки, або в ситуації, що склалася, таке попередження є невинуватим. Про завдання особі тілесних ушкоджень унаслідок застосування заходів примусу поліцейський зобов'язаний письмово повідомити свого керівника, а той – відповідного прокурора⁴⁶². Таким чином, застосування поліцейських та інших подібних заходів примусу з боку уповноважених суб'єктів влади є невід'ємною складовою забезпечення провадження у справах про проступки, що дозволяє в легітимний спосіб, всупереч волі порушника, створити належні умови вчасного і об'єктивного проведення всіх необхідних процесуальних дій.

На відміну від спільних методів примусу до виконання законних вказівок компетентних посадових осіб, процесуальна мета, порядок і умови застосування забезпечувальних заходів, які тимчасово обмежують право на свободу та право на свободу пересування, у певній мірі відрізняються. Так, доставляння порушника до відповідних публічних інстанцій здійснюється з метою складання протоколу про проступок у разі неможливості скласти його

⁴⁶¹ Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40-41. Ст. 379.

⁴⁶² Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40-41. Ст. 379.

на місці вчинення протиправного діяння, якщо складання цього документу є обов'язковим. Вказані дії мають бути проведені в можливо короткий строк, а перебування доставленої особи у штабі громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону чи громадському пункті з охорони громадського порядку, приміщенні виконавчого органу місцевої ради не може тривати більш як одну годину⁴⁶³.

Доставляння особи може здійснюватися широким колом суб'єктів, серед яких посадові особи виконавчої влади і місцевого самоврядування, військовослужбовці, представники громадських формувань та ін. Законодавством дозволено вчинення первинних процесуальних дій, насамперед складання протоколу про проступок, встановлення особи порушника за безпосереднім місцем вчинення правопорушення. Це сприяє оперативному реагуванню на протиправне діяння, його припинення та затримання порушника, що у подальшому уможливорює відкриття без зволікань відповідного провадження на ґрунті достатніх доказових матеріалів. Таким чином, основним завданням доставляння особи є фіксація факту вчиненого адміністративного делікту в документованій формі, а також з'ясування всіх необхідних відомостей, достатніх для відкриття провадження у справі про проступок та проведення об'єктивного адміністративного розслідування.

Ухилення порушника, щодо якого відкрито провадження у справі про проступок, передбаченого ч. 2 ст. 268 КУпАП, від явки на виклик відповідного працівника Національної поліції України чи судді місцевого загального суду є підставою піддання його приводу, що полягає у примусовому доставлянні правоохоронними органами до суб'єкта адміністративно-деліктної юрисдикції. Основними характерними рисами цього забезпечувального заходу виступає наступне:

- підставою слугує ухилення від явки на виклик конкретних владних суб'єктів із прийняттям ними аргументованого рішення про необхідність здійснення цього примусового заходу;

- проводиться працівниками Національної поліції України із застосуванням, у разі необхідності, поліцейських заходів примусу на будь-якій стадії провадження у справі про проступки;

- здійснення приводу відбувається з місця проживання, праці, навчання та інших місць перебування порушника, однак з урахуванням певних правил, коли проведення таких заходів не дозволено;

- переслідує мету забезпечення здійснення провадження у справі про проступки у встановлені процесуальні строки, коли розгляд такої справи можливий лише за присутності особи, яка притягається до адміністративної відповідальності.

⁴⁶³ Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/80731-10/page2>.

Одним із найбільш поширених заходів адміністративного примусу є адміністративне затримання, під яким більшість фахівців в аналізованій сфері пропонують розуміти примусове, тимчасове обмеження свободи особи, що здійснюється у випадку вчинення нею проступку, а також в інших визначених адміністративно-деліктним законодавством випадках компетентними державними органами в офіційно визначеному порядку, що полягає в припиненні, доставлянні та утриманні порушника в спеціально обладнаних для цього приміщеннях з метою встановлення його особи, здійснення її перевірки, припинення протиправного діяння, складання протоколу, усунення негативних наслідків, попередження вчинення нових протиправних діянь⁴⁶⁴⁴⁶⁵. Даний захід проводиться з метою реалізації ст. 260 КУпАП, що включає необхідність складання протоколу про адміністративне правопорушення, встановлення особи порушника, припинення вчинення неправомірних дій, забезпечення своєчасного і об'єктивного розгляду справи про проступок.

За своєю правовою сутністю адміністративне затримання має відносно складний характер, порівняно з іншими примусовими заходами, передбачаючи здійснення низки юридичних процедур. З урахуванням терміну тимчасового обмеження свободи особи, таке затримання слід розділити на загальне та спеціальне, де у першому випадку воно триває не більше трьох годин, тоді як другий випадок – до трьох діб, відповідно до положень ч.ч. 2, 3 ст. 263 КУпАП, із обов'язковим повідомленням прокурора. За будь-яких обставин про адміністративне затримання складається протокол, за формою згідно наказу Міністерства фінансів України від 28.05.2012 № 608, в якому зазначаються дата і місце його складання; службові дані особи, яка склала протокол; відомості про особу затриманого; час і мотиви затримання. Крім того, владний суб'єкт зобов'язаний вчинити інші дії за фактом адміністративного затримання, у тому числі:

1) повідомити родичів та, за потреби, відповідного власника підприємства, установи, організації про місце перебування особи, затриманої за вчинення проступку;

2) проінформувати центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги про випадок адміністративного затримання за процедурою, передбаченою Порядком інформування центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги про випадки затримання, адміністративного арешту або застосування запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою,

⁴⁶⁴ Димон І.В. Адміністративне затримання як загальний захід адміністративного припинення. *Право і суспільство*. 2014. № 6.2(2). С. 149-153.

⁴⁶⁵ Беницький О.М., Роговенко С.С. Адміністративне затримання фізичної особи: особливості видової класифікації. *Форум права*. 2011. № 2. С. 53-57.

затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 28.12.2011 № 1363⁴⁶⁶.

Положеннями ст. 262 КУпАП визначено повний перелік суб'єктів, уповноважених на адміністративне затримання, серед яких органи внутрішніх справ, органи прикордонної служби, старша у місці розташування охоронюваного об'єкта посадова особа воєнізованої охорони, посадові особи Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, органи Служби безпеки України, посадові особи органів і установ виконання покарань та слідчих ізоляторів, посадові особи Державної міграційної служби України. Відповідно до ст. 507 МК України адміністративне затримання мають право здійснювати також посадові особи органів доходів і зборів за вмотивованим письмовим рішенням своїх керівників. Таким чином, вказані правові прогалини мають бути усунуті за рахунок уніфікації суб'єктів, уповноважених здійснювати аналізовані адміністративно-примусові заходи, в одному нормативно-правовому акті.

Важливе значення для формування доказової бази для провадження у справах про проступки має особистий огляд і огляд речей, які слугують підставою виявлення і вилучення не лише предметів, безпосередньо пов'язаних з протиправним діянням, але й інших речей і документів, що потенційно забезпечують прийняття аргументованого рішення про винуватість чи невинність особи, яка притягається до адміністративної відповідальності. В основному адміністративному деліктному законі відсутній порядок проведення відповідних примусових заходів, основний акцент зміщено на базових вимогах, зокрема:

а) зазначено перелік органів і посадових осіб, уповноважених на здійснення таких оглядів, коло відповідних суб'єктів, які мають право на проведення особистого огляду є вужчим, порівняно з оглядом речей;

б) при проведенні огляду необхідна присутність особи, речі якої оглядають або їхнього власника, а також у низці випадків двох понять;

в) про випадок проведення цих примусових заходів складається протокол або робиться відповідний запис у протоколі про проступок або в протоколі про адміністративне затримання.

Додаткові аспекти проведення особистого огляду розкрито у ст.ст. 338-340 МК України, конкретизація вчинюваних дій міститься у нормах Закону України «Про Національну поліцію», Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції, затвердженій наказом Міністерства внутрішніх справ України від 06.11.2015 № 1376, Інструкції про

⁴⁶⁶ Про затвердження Порядку інформування центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги про випадки затримання, адміністративного арешту або застосування запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою: Постанова Кабінету Міністрів України від 28.12.2011 № 1363. *Урядовий кур'єр* від 18.01.2012. № 9.

порядок оформлення в Службі безпеки України матеріалів про адміністративні правопорушення, затвердженій наказом Центрального управління Служби безпеки України від 22.03.2017 № 173⁴⁶⁷ та ін.

Виявлені під час процедури огляду предмети, речі та документи, що є знаряддям або безпосереднім об'єктом порушення, вилучаються посадовцями публічних органів, зазначених у ст.ст. 234¹, 234², 244⁴, 262, 264 КУпАП. Вказані дії фіксуються в окремому протоколі або робиться відповідний запис у протоколі про проступок, про огляд речей, адміністративне затримання. Відповідно до Порядку зберігання вилучених під час здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення речей і документів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 16.01.2012 № 17, такі речі і документи приєднуються до справи про проступок, крім тих, що за своїми властивостями не можуть бути приєднані з подальшим зберіганням у металевій шафі. Речі і документи, що не можуть бути приєднані до справи, зберігаються в приміщеннях компетентного органу або його підрозділу, обладнаних сейфами, стелажми, ґратами на вікнах, охороною та протипожежною сигналізацією. Відповідальною за зберігання є посадова особа, у провадженні якої перебуває справа про адміністративне правопорушення⁴⁶⁸.

Окремі групи товарів і майна, зокрема товари з обмеженим терміном зберігання, вилучені правоохоронними органами або затримані митницями ДФС України як предмети порушення митних правил або затримані у справах про контрабанду, згідно процедури, передбаченої Порядком обліку, зберігання, оцінки конфіскованого та іншого майна, що переходить у власність держави, і розпорядження ним, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 25.08.1998 № 1340⁴⁶⁹, можуть бути передані у власність держави.

Адміністративно-примусові заходи, що тимчасово обмежують права керування транспортними засобами, становлять відокремлену групу заходів, що проводяться суб'єктами адміністративно-деліктної юрисдикції для запобігання та припинення порушень, пов'язаних з використанням об'єктів підвищеної небезпеки для оточуючих людей і майна. З урахуванням виду вчиненого правопорушення, згідно положень КУпАП, чи конкретної ситуації,

⁴⁶⁷ Про затвердження Інструкції про порядок оформлення в Службі безпеки України матеріалів про адміністративні правопорушення: Наказ Центрального управління Служби безпеки України від 22.03.2017 № 173. URL: <http://search.ligazakon.ua/search/law>.

⁴⁶⁸ Про затвердження Порядку зберігання вилучених під час здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення речей і документів: Постанова Кабінету Міністрів України від 16.01.2012 № 17. *Урядовий кур'єр* від 19.01.2012. № 10.

⁴⁶⁹ Про Порядок обліку, зберігання, оцінки конфіскованого та іншого майна, що переходить у власність держави, і розпорядження ним: постанова Кабінету Міністрів України від 25.08.1998 № 1340. *Урядовий кур'єр* від 17.09.1998.

законодавцем передбачено три основні примусові заходи, які спрямовуються на забезпечення публічної безпеки та здійснення провадження у справах про проступки, а також унормовано підстави, умови та порядок їхньої реалізації, серед яких:

1) тимчасове вилучення посвідчення водія (Порядок тимчасового вилучення посвідчення водія на транспортний засіб та його повернення, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 17.12.2008 № 1086⁴⁷⁰;

2) тимчасове затримання транспортних засобів (Порядок тимчасового затримання та зберігання транспортних засобів на спеціальних майданчиках і стоянках затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 17.12.2008 № 1102⁴⁷¹;

3) відсторонення осіб від керування транспортними засобами, річковими і маломірними суднами та огляд на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції (Інструкція 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, затверджена наказом МВС України, МОЗ України від 09.11.2015 № 1452/735^{472,473}.

З урахуванням вищевикладеного слід зробити висновок, що заходи забезпечення провадження у справах про проступки – це регламентована нормами адміністративного законодавства сукупність адміністративно-примусових заходів, які здійснюються компетентними органами та посадовими особами публічної адміністрації, спрямовані на припинення, фіксацію в документованій формі та збір первинних доказових матеріалів щодо конкретного факту вчинення проступку, а також створення належних умов для здійснення у встановлені процесуальні строки провадження у справі про

⁴⁷⁰ Про затвердження Порядку тимчасового вилучення посвідчення водія на транспортний засіб та його повернення: Постанова Кабінету Міністрів України від 17.12.2008 № 1086. *Урядовий кур'єр* від 25.12.2008. № 243.

⁴⁷¹ Про затвердження Порядку тимчасового затримання та зберігання транспортних засобів на спеціальних майданчиках і стоянках: Постанова Кабінету Міністрів України від 17.12.2008 № 1102. *Урядовий кур'єр* від 25.12.2008. № 243.

⁴⁷² 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, МОЗ України від 09.11.2015 № 1452/735. *Офіційний вісник України*. 2015. № 88. Ст. 2965.

⁴⁷³ Про затвердження Інструкції з оформлення в Національній гвардії України матеріалів про військові адміністративні правопорушення: Наказ МВС України від 23.08.2017 № 726. *Офіційний вісник України*. 2017. № 83. Ст. 2557.

проступок, виконання винесеної постанови про накладення адміністративного стягнення.

За адміністративно-примусовим впливом з урахуванням видів прав людини та громадянина, які тимчасово обмежуються, відповідні забезпечувальні заходи слід розділити таким чином: а) адміністративно-примусові заходи, що тимчасово обмежують право на свободу та право на свободу пересування; б) адміністративно-примусові заходи, що тимчасово обмежують право приватної власності; в) адміністративно-примусові заходи, що тимчасово обмежують права керування транспортними засобами; г) адміністративно-примусові заходи, що тимчасово обмежують право на особисту недоторканість; д) адміністративно-примусові заходи, що тимчасово обмежують право на зайняття підприємницькою діяльністю.

10.3 Імплементация позитивного зарубіжного досвіду у сфері провадження у справах про проступки

Розвиток адміністративно-деліктного законодавства України має здійснюватися, насамперед, з урахуванням вітчизняних теоретико-правових напрацювань щодо дієвих правових механізмів розгляду і вирішення справ про проступки, а також обґрунтованої процедури притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності. У той же час, наша країна перебуває у глобалізованому світі, що вимагає дотримання міжнародних норм і правил захисту прав і законних інтересів людини та громадянина, а також принципів і напрямів діяльності суб'єктів адміністративної юрисдикції. За таких умов важливим слугує з'ясування не доктринальних положень з прав людини та переліку основних юридичних засобів їхнього забезпечення органами влади, а позитивних нормотворчих і правозастосовних кроків у різних зарубіжних країнах в аналізованій площині.

Особливий інтерес представляють деякі пострадянські держави та держави ЄС, де у першому випадку важливість досвіду полягає у з'ясуванні відповідної позитивної практики у рамках подібних до України правових систем. Західноєвропейське співтовариство виступає еталоном демократичних засад гарантування прав і свобод свого населення та гуманних підходів щодо застосування до них адміністративно-примусового інструментарію. У своїй сукупності наведені нормативні і практичні приклади у сфері провадження в справах про проступки дозволять визначити окремі шляхи розвитку відповідного законодавства. Крім того, аргументоване перейняття таких законодавчих положень сприятиме пришвидшенню євроінтеграційних процесів у нашій країні.

На рахунок цього у Концепції Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу визначено, що

адаптація законодавства України до законодавства ЄС передбачає поетапне прийняття та впровадження вітчизняних нормативно-правових актів, розроблених з урахуванням європейської правової системи. Державна політика такої адаптації формується як складова частина правової реформи в Україні та спрямовується на забезпечення єдиних підходів до нормопроекування, обов'язкового врахування вимог законодавства ЄС при нормопроекуванні, підготовки кваліфікованих спеціалістів, створення належних умов для інституційного, науково-освітнього, технічного, фінансового та іншого забезпечення процесу адаптації законодавства України⁴⁷⁴.

Важливість аналізу зарубіжного досвіду у сфері провадження в справах про проступки полягає також у з'ясуванні триваючої практики адаптації законодавств країн СНД до європейських стандартів, що необхідне для визначення перспективних шляхів удосконалення адміністративно-деліктного законодавства України, найголовніше в частині прийняття нового КУпАП. Більше того, нагальним є системне переформатування підходів значної кількості вітчизняних суб'єктів адміністративної юрисдикції з питань належної реалізації ними владних повноважень, форми та методи яких досить часто не мають нічого спільного з міжнародними стандартами з прав людини.

Питання розвитку адміністративно-деліктного законодавства України в контексті запозичення окремих правових норм чи принципів побудови відповідних юридичних конструкцій у сфері провадження у справах про проступки серед вітчизняного наукового співтовариства є менш досліджуваним протягом останніх років, ніж загальні аспекти адміністративної відповідальності та суміжних інститутів. Разом із тим, наукові пошуки у цій площині не припиняються, про що свідчать монографічні дослідження та наукові публікації О.А. Банчука, О.І. Орехова, Н.М. Герасимчука, Д.В. Приймаченка, О.М. Собоного, О.В. Фазикоша, І.О. Федоріва та ін.

Слід зазначити, що після припинення існування радянського союзу окремі союзні республіки пішли відмінними шляхами розвитку адміністративно-деліктного законодавства, що ґрунтувалося на специфічних національних правових ідеях у цій сфері. Водночас, більшість відповідних кодифікованих актів приймалися у 80-х роках ХХ ст., після чого до них вносилися багаторазові зміни і доповнення, що не дозволяло належним чином розвинути інститут провадження у справах про адміністративні правопорушення. Суттєві зміни відбулися за останнє десятиліття, що було зумовлено подібними рушійними причинами, притаманними й для нашої держави, насамперед застарілість законодавства та його невідповідність реаліям сьогодення. Слід констатувати, що на сьогодні Україна поряд із

⁴⁷⁴ Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 21.11.2002 № 228-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 3. Ст. 12.

Грузією⁴⁷⁵ залишаються пострадянськими країнами, основні законодавчі акти про проступки яких були прийняті до проголошення національних суверенітетів. Крім того, дещо пізніше прийнятий Кодекс Киргизької Республіки про адміністративну відповідальність⁴⁷⁶ фактично дублює низку положень Основ законодавства СРСР і союзних республік про адміністративні правопорушення 1988 р., так само як і КУпАП.

Наведені приклади є виключеннями, оскільки всі інші держави СНД у різний період оновили головні адміністративно-деліктні закони, а тому Україні слід у повній мірі виконувати свої міжнародні зобов'язання в частині адаптації правової системи до законодавства ЄС. Однак, не потрібно необгрунтовано переймати та розвивати всі запозичені юридичні норми, які на перший погляд видаються досить прогресивними та необхідними. У більшості західноєвропейських країн здійснення провадження про проступки здійснюється у межах кримінального права⁴⁷⁷, оскільки низка адміністративних проступків віднесені до кримінальних проступків. Загалом же, у межах європейського законодавства правопорушення поділяються на злочини, кримінальні проступки та адміністративні правопорушення. Таким чином, без попереднього належного врахування особливостей правової системи України та її складових, розвитку та функціонування механізмів нормотворчої та правозастосовної діяльності публічної влади недоцільно вносити низку змін і доповнень до чинного законодавства з урахуванням європейського досвіду.

Зразком внутрішнього права серед держав СНД, які обрали власний шлях розвитку, слугує Молдова, яка у 2008 р., на зміну Кодексу про адміністративні правопорушення, який був побудований за принципом КУпАП, прийняла змістовно інший правовий акт – Кодекс про правопорушення. Не враховуючи у повній мірі європейські стандарти та досвід сусідніх країн, протиправні діяння особи було розділено на правопорушення та злочини, де під першою категорією розглядають винне, протиправне діяння, що представляє меншу соціальну небезпеку, ніж злочин, та зазіхає на охоронювані законом цінності, за яке встановлено відповідальності за проступок⁴⁷⁸. Слід зробити висновок, що законодавцем виключено поняття «адміністративне правопорушення» та «проступок», послуговуючись категоріями «правопорушення» та

⁴⁷⁵ Кодекс об административных правонарушениях Грузии от 15.12.1984 г. URL: <http://www.carim-east.eu/2603/code-of-administrative-offences-3/?lang=ru>.

⁴⁷⁶ Кодекс Кыргызской Республики об административной ответственности от 04.08.1998 г. URL: <http://minjust.gov.kg/ru/content/315>.

⁴⁷⁷ Фазикош О.В. Зарубіжний досвід провадження у справах про адміністративні правопорушення. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2015. Вип. 3-2. Т. 2. С. 178-182.

⁴⁷⁸ Кодекс Республики Молдова о правонарушениях от 24.10.2008 г. URL: <http://lex.justice.md/ru/330333>.

«відповідальність за правопорушення», що складно та недоречно втілювати у життя нашої правової системи.

На противагу цьому, Кодекс про адміністративні правопорушення Республіки Молдови містить низку положень, які мають актуальний характер, серед яких у першу чергу слід назвати закріпленість головних засад процедури притягнення особи до відповідальності, що безпосередньо охоплює питання обґрунтованого здійснення провадження у справах про проступки. Окреслено п'ять принципів, у тому числі:

а) законність – визнання особи винною у вчиненні проступку має відбуватися на законних підставах; до правопорушника не можуть застосовуватися жорстокі або принижуючі гідність покарання;

б) рівність перед законом – правопорушники рівні перед законом і суб'єктами адміністративно-деліктної юрисдикції, незалежно від раси, мови, віросповідання, соціально-економічного становища та інших ознак;

в) справедливість – на особу може бути накладене адміністративне стягнення тільки за проступок, щодо якого доведеної її провини;

г) особистий характер адміністративної відповідальності – заходи адміністративного примусу застосовуються виключно до особи, яка вчинила протиправне діяння, що містить ознаки проступку;

д) індивідуалізація адміністративної відповідальності – при притягненні особи до адміністративної відповідальності враховуються характер і міра завданої шкоди проступком, пом'якшувальні та обтяжливі обставини.

Подібний перелік принципів закріплено в Кодексі Республіки Таджикистан про адміністративні правопорушення, але вони більш широко трактовані, що дозволяє уникнути низки проблем і двозначного розуміння за окремими напрямками правозастосування компетентними органами публічної влади. Згідно даного правового акту, законність додатково включає вимогу, що ніхто не може бути підданий стягненню і заходам забезпечення провадження у справі про проступок без рішення суб'єкта адміністративно-деліктної юрисдикції. Дотримання вимог законодавства при провадженні у справі про проступок, застосування заходів адміністративного примусу за вчинення правопорушення забезпечується систематичним контролем з боку вищестоящих державних органів і посадових осіб та прокурорським наглядом⁴⁷⁹. Крім того, ще один принцип гуманізму передбачає, що особа має понести адміністративне покарання, необхідне й достатнє для її виправлення та попередження вчинення нових протиправних діянь.

Кодифіковане адміністративно-деліктне законодавство Білорусі та Естонії також визначає загальні та спеціальні засади здійснення провадження у справах про проступки, де на особливу увагу заслуговують наступні:

⁴⁷⁹ Кодекс Республіки Таджикистан об административных правонарушениях от 31.12.2008 г. URL: <https://studfiles.net/preview/2477621>.

забезпечення захисту прав і свобод особи – суб'єкти публічної влади зобов'язані забезпечити захист прав, свобод і законних інтересів учасників адміністративного процесу, своєчасно вживати заходи по задоволенню їх законних вимог; недоторканість особи – жодна людина не може бути затримана за вчинення проступку за відсутності законних підстав; повага честі і гідності особи, ділової репутації – при веденні адміністративного процесу забороняються дії і рішення, що принижують честь і гідність особи, порочать ділову репутацію або створюють небезпеку для життя і здоров'я учасників відповідного провадження⁴⁸⁰; обов'язковість провадження у справі про проступок – у разі виявлення ознак проступку суб'єкт, що здійснює розгляд адміністративної справи у позасудовому порядку, зобов'язаний почати і реалізувати провадження, якщо діяння не є малозначним або відсутні інші належні обставини⁴⁸¹.

З урахуванням вказаного констатуємо, що першочерговою метою імплементації позитивного зарубіжного досвіду у сфері провадження в справах про проступки має бути не формальне запозичення окремих процесуальних норм. Важливим є з'ясування і включення до КУпАП сукупності засад діяльності суб'єктів адміністративної юрисдикції та процедури притягнення винних осіб до відповідальності, побудованих з урахуванням забезпечення належних умов реалізації та захисту особи при застосуванні до неї заходів адміністративного примусу, а також високої дієвості адміністративно-деліктного законодавства. Лише за таких умов здійснення провадження у справах про проступки у повній мірі відповідатиме запитам українського суспільства щодо попередження та протидії деліктам. На сьогодні це особливо важливо для сфери публічної боротьби з корупцією, проступками посадових і службових осіб, низки інших видів адміністративних правопорушень.

Проведений аналіз положень Кодексу Республіки Молдови про правопорушення дозволяє констатувати, що поряд з іншим питання притягнення до адміністративної відповідальності мають певний зв'язок із західноєвропейським розумінням проступку в частині часткового злиття його із ознаками злочину. Про це свідчить норма, згідно якої провадження про правопорушення здійснюється на загальних принципах права, на основі національного законодавства, зокрема Кримінально-процесуального кодексу Республіки Молдови. Крім того, низка статей Кодексу Республіки Молдови про правопорушення побудовані у дусі кримінально-процесуального закону, зокрема щодо застосування так званих мір безпеки, окремих заходів забезпечення провадження та повноважень прокурора у відповідній сфері.

⁴⁸⁰ Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях от 20.12.2006 г. URL: <http://kodeksy.by/static/pikoar.pdf>.

⁴⁸¹ Деликтно-процесуальный кодекс Эстонской Республики от 22.05.2002 г. URL: <https://v1.juristaitab.ee>.

Відмова відкриття кримінального провадження чи його закриття за відсутністю складу злочину слугує підставою порушення останнім провадження у справі про проступок та здійснення її розгляду.

Судовий штраф і накладення арешту на майно відноситься до заходів забезпечення провадження у справах про проступки, де у першому випадку мова йде про грошове стягненням, що призначається судовою інстанцією особі за порушення, допущене в ході розгляду справи про адміністративне правопорушення, відповідно до ст.201 Кримінально-процесуального кодексу Республіки Молдови. Накладення арешту на майно для забезпечення можливої спеціальної конфіскації та виконання покарання у вигляді штрафу може бути застосовано до майна особи, відносно якої порушена справа про правопорушення.

З метою усунення шкідливих наслідків діяння в процесі провадження про проступок або попередження таких фактів, до правопорушника можуть застосовуватися наступні заходи безпеки: видворення іноземців та осіб без громадянства за межі країни; знос несанкціонованих будівель або вирубування дерев і кущів; спеціальна конфіскація, що застосовується до об'єктів, неправомірно застосованих у ході підготовки чи здійснення порушення закону⁴⁸². Вважаємо, що наразі не стоїть питання доповнення адміністративно-деліктного законодавства України кардинально іншими видами заходів забезпечення провадження у справах про проступки, але важливим є закріплення всіх їх без виключення у ст. 260 КУпАП, у тому числі доставляння порушника для складання протоколу про адміністративне правопорушення та приводу відповідного учасника судового розгляду.

Позитивно слід охарактеризувати практику регламентації заходів забезпечення провадження у справах про проступки нормами Кодексу Республіки Казахстан про адміністративні правопорушення, перелік яких не розпорошений між різними правовими актами, на кшталт КУпАП та МК України, які у певній мірі між собою до цих пір не узгоджені. В аналізованому документі ці заходи відносяться до спеціальних мір, які застосовуються до юридичних осіб. Більше того, Казахстан на відміну від нашої країни, не переслідує мету євроінтеграції, однак є потужним суб'єктом міжнародного права, що зумовлює належне забезпечення основоположних прав і свобод людини.

Дана ідея чітко вказана у положеннях відповідного кодифікованого акта⁴⁸³: 1) на вимогу фізичної особи або представника юридичної особи негайно вручаються копії відповідних протоколів та інших матеріалів,

⁴⁸² Кодекс Республіки Молдова о правонарушениях от 24.10.2008 г. URL: <http://lex.justice.md/ru/330333>.

⁴⁸³ Кодекс Республіки Казахстан об административных правонарушениях от 05.07.2014 г. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31577399#pos.

необхідних для забезпечення захисту прав і законних інтересів особи, відносно якої застосовані заходи забезпечення провадження; 2) початком терміну адміністративного затримання є та година з точністю до хвилини, коли обмеження свободи затриманої особи стало реальне, незалежно від надання затриманому певного процесуального статусу або виконання інших формальних процедур; 3) особистий огляд і огляд речей здійснюється виключно посадовими особами, вичерпний перелік яких закріплено у відповідній статті головного адміністративно-деліктного закону країни; 4) фактичні дані мають бути визнані неприпустимими в якості доказів, якщо вони отримані з порушеннями вимог закону, зокрема шляхом позбавлення або порушення прав учасників провадження або недотримання інших правил адміністративно-деліктного процесу, що вплинули або могли вплинути на достовірність отриманих доказів.

Наведений перелік є доволі неповним, однак засвідчує нагальність запровадження відповідних змін і доповнень до КУпАП, оскільки конкретизація окремих процесуальних заходів може суттєво позитивно вплинути на забезпечення прав і свобод усіх учасників провадження у справі про проступок. Натомість кодифікований адміністративно-деліктний закон України пронизаний значною кількістю норм матеріального і процесуального характеру, що неналежним чином гарантують реалізацію та захист приватних інтересів при взаємодії із суб'єктами владних повноважень з питань притягнення особи до адміністративної відповідальності.

На особливу увагу заслуговує аналіз положень Процесуально-виконавчого кодексу Республіки Білорусь про адміністративні правопорушення та Деліктно-процесуального кодексу Естонської Республіки, факт існування яких вже є обґрунтованою підставою вітчизняного законодавця прискіпливо розглянути можливість прийняття подібного нормативно-правового акта. Наведена позиція зумовлена тим, що поряд із доцільністю прийняття концептуально нового КУпАП, який відбиває реальний рівень сучасних суспільних відносин і правових положень щодо процедури притягнення особи до адміністративної відповідальності з урахуванням міжнародних стандартів з прав людини та засад діяльності суб'єктів адміністративної юрисдикції, необхідно втілити у життя законодавчий акт, що регламентує всі процесуальні питання здійснення провадження у справах про проступки. Вказані країни входять до складу ЄС та СНД, однак реалізують спільний підхід в частині врегулювання процедури притягнення особи до адміністративної відповідальності чи її виправдання, спираючись на якісно інші правові положення, що уніфікують підходи з окресленої проблематики, незважаючи на вид проступку чи органу (посадової особи), яка реалізує покладені на неї адміністративно-юрисдикційні повноваження.

Особливість змісту Деліктно-процесуального кодексу Естонської Республіки полягає в тому, що у ньому поєднано простота та ясність його положень з одночасним врегулюванням головних аспектів розгляду і вирішення справ про проступки, окремі з яких будуть корисними для перейняття нашою країною, зокрема⁴⁸⁴:

1) окреслено керівні засади провадження відповідної діяльності, у тому числі: принцип обов'язковості провадження у справі про проступок; презумпція невинуватості; забезпечення прав учасників адміністративно-деліктного процесу; повага людської гідності; компенсація шкоди, завданої протиправним діянням;

2) залежно від компетентних суб'єктів адміністративно-деліктної юрисдикції порядок здійснення відповідних проваджень розподілено на дві складові: провадження, що здійснюються в позасудовому порядку, серед яких органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування; провадження, що здійснюються у судовому порядку. Крім того, врегульовано процесуальні права і обов'язки посадових осіб, які здійснюють представництво органів публічної влади, що здійснюють провадження у справі про проступок;

3) по клопотанню особи, відносно якої здійснюється провадження, розгляд справи про проступок може вестися за місцем його проживання або знаходження, а також за місцем реєстрації транспортного засобу. У разі початку розгляду відповідної справи та зміни місця проживання або знаходження вказаної особи, розгляд може вестися за новим місцем;

4) закріплено розширений опис процесуального статусу всіх учасників провадження у справах про проступки, зокрема захисника, експерта, перекладача та ін.;

5) передбачено здійснення додаткових процесуальних заходів, зумовленого юридичного складу деяких видів проступків, у тому числі дактилоскопування особи, відносно якої ведеться провадження, взяття у неї проби ДНК; витребування даних від підприємців у сфері електронного зв'язку;

б) значна увага приділена доказам і доказуванню при здійсненні провадження у справах про проступки, де особливий акцент зміщений на: а) спеціальних джерелах доказування, таких як відомості з державних реєстрів, свідчення посадових осіб, які здійснюють адміністративні провадження в позасудовому порядку; б) забороні та обмеженнях при збиранні та наданні доказів;

7) зазначено вичерпний перелік процесуальних документів при здійсненні провадження у справах про проступки: протокол про проступок, протокол процесуальної дії, постанова і рішення установи, що веде провадження в позасудовому порядку; судового засідання, рішення суду;

⁴⁸⁴ Деліктно-процесуальний кодекс Естонської Республіки от 22.05.2002 г. URL: <https://v1.juristaitab.ee>.

8) відокремленими розділами та підрозділами, які містять низку статей, визначено порядок здійснення провадження в судовому та позасудовому порядку; оскарження дій суб'єктів владних повноважень, які ведуть провадження в позасудовому порядку; організація ведення діловодства в позасудовому порядку, насамперед функціонування інформаційної системи по опрацюванню електронних досьє.

Переважає більшість норм Процесуально-виконавчого кодексу Республіки Білорусь про адміністративні правопорушення у значній мірі повторює основні положення аналізованого вище кодифікованого акту. Разом із тим, судовому порядку розгляду і вирішення справи про проступки приділено значно менше уваги, однак значно краще розкрито питання підготовки справи до розгляду⁴⁸⁵, чого явно не вистачає КУпАП. Отже, наведені положення адміністративного деліктного законодавства Естонії та Білорусі відсутні або неналежним чином викладені в КУпАП, тому важливим у подальшому є проведення їх ґрунтовного теоретико-правового аналізу з метою напрацювання оптимальної позиції щодо внесення змін і доповнень до вітчизняного правового поля. На наш погляд, дані норми у тій чи іншій мірі мають бути враховані законодавцем України, оскільки за допомогою них розширяться межі забезпечення прав і свобод учасників справи про проступки, а також поліпшиться правозастосовна практика компетентних суб'єктів адміністративної юрисдикції за рахунок конкретизації певних важливих юридичних норм.

На відміну від колишніх радянських країн, у переважній більшості держав-членів ЄС сформувався інший підхід до законодавчого закріплення процесуальних аспектів та подібних питань щодо здійснення провадження у справах про проступки. По-перше, не набула поширення кодифікація адміністративного деліктного законодавства, в абсолютній кількості випадків прийнято окремі головні законодавчі акти, які доповнюються низкою допоміжних документів. По-друге, принципи кваліфікації та визначення ознак адміністративного і кримінального правопорушень тісно переплетені, що зумовлює одночасне застосування відповідного законодавства. По-третє, кожна держава ЄС на власний розсуд нормативно врегульовує засади здійснення провадження у справах про проступки, однак обов'язковим є дотримання міжнародного європейського законодавства у цій сфері.

Акцентуємо увагу переважно на тих законодавчих положеннях, які, на наш погляд, потенційно можуть бути реалізовані у правовій системі України. З цієї позиції слід назвати Закон Республіки Сербія «Про проступки», відповідно до якого компетентний суб'єкт владних повноважень може закрити так зване «проступкове провадження» проти особи, яка вчинила проступок, за який

⁴⁸⁵ Процесуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях от 20.12.2006 г. URL: <http://kodeksy.by /static/pikoap.pdf>.

встановлено штраф, якщо вона добровільно до відкриття справи виправила протиправний стан чи відшкодувала завдану нею шкоду. Крім того, низка статей присвячена вирішенню питань щодо витрат на здійснення відповідного провадження, процедури розгляду майново-правової заяви, взяття особи на поруки, під якою розуміють заставу грошей, іншого рухомого чи нерухомого майна, яке повертається у власність держави у разі втечі обвинуваченого у вчиненні проступку⁴⁸⁶. Взяття особи на поруки є інститутом кримінального права, тому запровадження цією норми до КУпАП слід визнати недоречним. Подібне місце відводиться також очній ставці, яка врегульовується ст. 179 Закону Республіки Сербія «Про проступки».

Загалом, аспекти оптимізації економічних і людських публічних ресурсів при розгляді та вирішенні справ про проступки притаманні для більшості європейських країн з використанням низки організаційно-правових і процесуальних засобів. Так, ведення швидкого провадження за Законом Республіки Словенія «Про проступки»⁴⁸⁷ є звичайною практикою, окрім певних виключень передбачених ст. 52 вказаного законодавчого акта. Серед них розгляд справ у судовому порядку, вчинення проступку щодо неповнолітньої особи, якщо протиправних діями завдано матеріального збитку тощо. На порушника, який визнає свою провину та компенсує завдані збитки, накладається мінімальне адміністративне стягнення у вигляді штрафу.

Спрощене або квитанційне провадження відповідно до Закону Чеської Республіки «Про проступки»⁴⁸⁸ також передбачає накладення на правопорушника, який вчинив нетяжкий проступок, визнав свою провину і погодився сплатити відповідну суму до державного чи місцевого бюджету, штрафу. Дана особа позбавляється права подавати апеляцію щодо накладеного адміністративного стягнення.

За об'єктивної можливості відповідні суди чи адміністративні органи застосовують принцип раціональності здійснення процесуальних дій також щодо доказування у справах про проступки. Згідно положень § 77а. Закону Федеративної Республіки Німеччина «Про порушення порядку», можлива спрощена форма прийняття доказів: а) допит свідка, експерта та інших учасників провадження може бути замінений оголошенням змісту протоколів про допит, а також офіційними документами, які містять належне їм письмове висловлювання; б) пояснення посадових осіб стосовно службових дій, розслідувань та рішень можуть бути зачитані без їх особистої присутності;

⁴⁸⁶ Про проступки: Закон Республіки Сербія, 2007 р. URL: http://pravo.org.ua/files/zarub_zakon/Serb_2007.pdf.

⁴⁸⁷ Про проступки: Закон Республіки Словенія, 2002 р. URL: http://pravo.org.ua/files/zarub_zakon/Slov_2002.pdf.

⁴⁸⁸ Про проступки: Закон Чеської Республіки, 1990 р. URL: http://pravo.org.ua/files/zarub_zakon/Ceh_1990.pdf.

в) суд може отримати пояснення посадових осіб за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій, після чого оголосити про найважливіший зміст у засіданні з розгляду справи по суті⁴⁸⁹.

Статтею 177 Закону Республіки Сербія «Про проступки» передбачено письмовий захист, якщо суб'єкт адміністративно-деліктної юрисдикції дійде висновку, що безпосереднє усне заслуховування не потрібне з огляду на значення проступку та наявні дані, він може запросити обвинуваченого дати свідчення на свій захист у письмовій формі. У такому разі останній може здійснити захист письмово, особисто з'явитися чи бути заслуханим усно⁴⁹⁰. Отже, у вказаний спосіб суттєво скорочуються строки розгляду справи та зменшується навантаження на суб'єктів адміністративно-юрисдикційної діяльності. Вони можуть реалізувати вивільнений робочий час на складніші у кваліфікації та доказуванні проступки, що успішно реалізується в розвинутих країнах європейського континенту.

Закон Республіки Болгарія «Про адміністративні порушення та покарання»⁴⁹¹ має лаконічний вираз, в якому коротко окреслено лише найголовніші засади здійснення провадження у справах про проступки. Він привертає увагу своєю ґрунтовною регламентацією питань щодо акта про вчинення адміністративного порушення, який слугує підставою відкриття адміністративно-карного провадження. На наш погляд, слушним виглядає включення до КУПАП окремих положень ст.ст. 36, 40, 44 цього законодавчого акту, які стосуються особливостей процедури складання зазначеного процесуального документу, порядку відповідних дій уповноважених посадових осіб, а також підстав і умов зупинення провадження у справах про проступки у передбачених випадках.

В окремих країнах досить неординарними виглядають деякі підходи до забезпечувальних заходів щодо адміністративних проваджень, але які за певних обставин можуть позитивно реалізуватися в практичній площині нашої країни. По-перше, у ст. 41 Закону Республіки Сербія «Про проступки» визначено, що якщо одним рішенням компетентного суб'єкту владних повноважень затверджено здійснення декількох захисних заходів одного виду, для яких встановлено виконання на визначений строк, виноситься єдиний захисний захід, який дорівнює сумі строків окремо призначених таких заходів. По-друге, у ст. 112 Закону Республіки Словенія «Про проступки» визначено, що час адміністративного затримання зараховується порушнику як штраф, у

⁴⁸⁹ Про порушення порядку: Закон Федеративної Республіки Німеччина, 1968 р. URL: http://pravo.org.ua/files/zarub_zakon/FRN.pdf.

⁴⁹⁰ Про проступки: Закон Республіки Сербія, 2007 р. URL: http://pravo.org.ua/files/zarub_zakon/Serb_2007.pdf.

⁴⁹¹ Про адміністративні порушення та покарання: Закон Республіки Болгарія, 1969 р. URL: http://pravo.org.ua/files/zarub_zakon/Bolg_1969.pdf.

таких розмірах: затримання, яке тривало до 12 годин розраховується як штраф розміром 20 євро; затримання, яке тривало більше 12 годин – 40 євро. Таким чином, законодавець стимулює органи адміністративно-деліктної юрисдикції уникати необґрунтованих випадків зловживання примусовими заходами, оскільки недоотримання публічних коштів у вигляді штрафних санкцій до місцевих бюджетів досить часто негативно відображається на подальшому фінансуванні насамперед муніципальних правоохоронних органів.

Теоретико-правове дослідження, спрямоване на з'ясування дієвих напрямів перейняття позитивного зарубіжного досвіду у сфері провадження в справах про проступки, дозволяє зробити наступні висновки.

1. Головною метою перейняття позитивного зарубіжного досвіду у сфері провадження в справах про проступки має бути не формальне запозичення окремих процесуальних норм. Нагальним є з'ясування можливості включення до вітчизняного законодавства сукупності засад діяльності суб'єктів адміністративної юрисдикції та процедури притягнення осіб до відповідальності, побудованих з урахуванням забезпечення належних умов реалізації та захисту особи при застосуванні до неї заходів адміністративного примусу, а також високої дієвості адміністративно-деліктного законодавства. За вказаних умов здійснення провадження у справах про проступки у повній мірі відповідатиме запитам суспільства щодо попередження та протидії адміністративним правопорушенням.

2. Переважна більшість країн СНД у різний період оновили свої кодифіковані адміністративно-деліктні закони, саме тому Україні слід у повній мірі виконувати свої міжнародні зобов'язання в частині адаптації правової системи до законодавства ЄС, за кінцевим рахунком позбутися залишків радянської правової спадщини. Окреслений позитивний досвід Естонії, Молдови та Казахстану має стати первинною ланкою переходу нашої держави на новий рівень сприйняття забезпечення прав і свобод людини і громадянина при взаємодії із суб'єктами владних повноважень. Крім того, поряд із прийняттям нового КУпАП безпечальним виглядає позиція щодо запровадження окремого законодавчого акта, який повністю вирішить питання врегулювання організації та здійснення процесуальних дій у межах провадження у справах про проступки.

3. У своїй більшості у державах ЄС не набула поширення кодифікація адміністративного деліктного законодавства, поряд із чим прийнято окремі керівні законодавчі акти, які доповнюються низкою допоміжних документів. Крім того, засади кваліфікації та характеристика ознак адміністративного і кримінального правопорушень тісно взаємопов'язані, що зумовлює одночасне застосування положень адміністративного деліктного та кримінального законодавства. Незважаючи на вказані правові особливості, слід врахувати наведені вище пропозиції щодо запозичення відповідного досвіду Німеччини,

Болгарії, Словенії, Сербії, Чехії, а також послуговуватися в окремих випадках практикою їх нормотворчості та правозастосування.

References:

1. *Administrativne pravo Ukraïni: pidruchnik* /J.P. Bitjak, V.M. Garashhuk, O.V. D'jachenko ta in.; za red. J.P. Bitjaka. K.: Jurinkom Inter, 2007, 544 s, S. 213.
2. Benic'kij O.M., Rogovenko S.S. *Administrativne zatrimannja fizichnoi osobi: osoblivosti vidovoi klasifikacii*. Forum prava. 2011, № 2, S. 53–57.
3. Borodin I.L. *Pravozastovna praktika na stadii porushennja spravi pro administrativnij postupok. Problemi pravoznavstva ta pravoohoronnoi dijalnosti*. D.: Vid. grupa DJul VS. 2006, №1, S. 84–92.
4. Brajchenko S.M. *Protokol pro administrativne pravoporushennja ta problemi jogo skladannja*. Visnik Zaporiz'kogo nacional'nogo universitetu. 2012, № 4, S. 188–193.
5. *Velikij tлумachnij slovník suchasnoi ukrains'koi movi (z dod. i dop.)*. uklad. i golov. red. V.T. Busel. K.; Irpin': Perun, 2005, 1728 s, S. 1382.
6. Vovk P.V. *Do pitannja pro viznachennja ponjattja stadii sudovogo administrativnogo procesu*. Aktual'ni problemi derzhavi i prava. 2009, Vip. 45, S. 187–192. S. 191.
7. Galaburda N.A. *Dijal'nist' milicii shhodo zastosuvannja zahodiv zabezpechennja provadzennja u spravah pro administrativni pravoporushennja: avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk: 12.00.07*. Dnipropetrovs'kij derzhavnij universitet vnutrishnih sprav. Dnipropetrovs'k, 2011, 22 s, S. 4, 7.
8. Golovach A.V. *Zahodi administrativnogo primusu, ne pov'jazani z vidpovidal'nistju, v dijalnosti organiv derzhavnoi podatkovoi sluzhbi Ukraïni: pitannja teorii ta praktiki: dis. ... kand. jurid. nauk: 12.00.07*. Zaporiz'kij derzhavnij universitet. Z., 2004, 173 s. S. 32.
9. Gumin O.M., Prjahn E.V. *Zastosuvannja zahodiv zabezpechennja provadzennja u spravah pro administrativni pravoporushennja. Evropejs'ki perspektivi*. 2014, № 4, S. 5–11.
10. *Deliktno-processual'nyj kodeks Jestonskoj Respubliki ot 22.05.2002 g.* URL: <https://v1.juristaitab.ee>.
11. Dembic'ka S.L. *Administrativnij primus jak bezzaperechnij metod zdijsnennja derzhavnoi vladi*. Naukovij visnik Uzhgorods'kogo nacional'nogo universitetu. Serija: «Pravo». 2015, Vip. 31(2), S. 121–124.
12. Dimon I.V. *Administrativne zatrimannja jak zagal'nij zahid administrativnogo pripinennja*. Pravo i suspil'stvo. 2014, № 6.2(2), S. 149–153.
13. *Zagal'na teorija prava: pidruchnik*. za zag. red. M.I. Kozjubri. K.: Vaite, 2015, 392 s, S. 301.
14. *Zastosuvannja polozhen' st. 258 KUpAP pid chas virishennja sprav pro oskarzhennja postanov pro prijagnennja do administrativnoi vidpovidal'nosti za vchinennja pravoporushen', peredbachenih statteju 122 KUpAP: Uzagal'nenij naukovu-konsul'tativnij visnovok vid 01.07.2015* Naukovu-konsul'tativnoi radi pri Vishhomu administrativnomu sudi Ukraïni. URL: http://www.vasu.gov.ua/nkr/pravovi_vusnovky/adminvidpovidalnist.
15. *Kodeks Kyrgyzskoj Respubliki ob administrativnoj otvetstvennosti ot 04.08.1998 g.* URL: <http://minjust.gov.kg/ru/content/315>.
16. *Kodeks ob administrativnyh pravonarushenijah Gruzii ot 15.12.1984 g.* URL: <http://www.carim-east.eu/2603/code-of-administrative-offences-3/?lang=ru>.
17. *Kodeks Respubliki Kazahstan ob administrativnyh pravonarushenijah ot 05.07.2014 g.* URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31577399#pos.
18. *Kodeks Respubliki Moldova o pravonarushenijah ot 24.10.2008 g.* URL: <http://lex.justice.md/ru/330333>.

19. *Kodeks Respubliki Tadjikistan ob administrativnyh pravonarushenijah ot 31.12.2008* g. URL: <https://studfiles.net/preview/2477621>.
20. *Kodeks Ukraïni pro administrativni pravoporushennja vid 07.12.1984*. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/80731-10/page2>.
21. Kolomoec' T.O. *Administrativnij primus u publichnomu pravi Ukraïni: teorija, dosvid ta praktika realizacii: dis. ... dokt. jurid. nauk: 12.00.07*. Zaporiz'kij derzhavnij universitet. Z., 2005, 455 s, S. 160.
22. Kolpakov V.K. *Administrativna vidpovidal'nist' (administrativno-deliktne pravo): navch. posib*. K. : Jurinkom Inter, 2008, 256 s, S. 196.
23. Kosik V.V. *Vidi dokaziv v provadzhenni u spravah pro administrativni pravoporushennja*. Forum prava. 2012, № 3, S. 308–312.
24. Loshic'kij M.V., Minka T.P. *Aktual'ni pitannja udoskonalennja zakonodavstva z oformlennja organami vnutrishnih sprav materialiv pro administrativni pravoporushennja*. Naukovij visnik Dnipropetrovs'kogo derzhavnogo universitetu vnutrishnih sprav. 2015, № 1, S. 19–29.
25. Matios A.V. *Administrativna vidpovidal'nist' posadovih osib u sferi derzhavnogo upravlinnja: dis. ... kand. jurid. nauk: 12.00.07*. Institut zakonodavstva Verhovnoi Radi Ukraïni. K., 2006, 182 s, S. 130.
26. Mel'nik R.S. *Zabezpechennja zakonnosti zastosuvannja zahodiv administrativnogo primusu, ne pov'jazanih z vidpovidal'nistju: dis. ... kand. jurid. nauk: 12.00.07*. Nacional'nij universitet vnutrishnih sprav. H., 2002, 211 s, S. 12–17.
27. *Pro administrativni porushennja ta pokarannja: Zakon Respubliki Bolgarija, 1969 r*. URL: http://pravo.org.ua/files/zarub_zakon/Bolg_1969.pdf.
28. *Pro vikonavche provadzhennja: Zakon Ukraïni vid 02.06.2016 № 1404-VIII*. Vidomosti Verhovnoi Radi Ukraïni. 2016, № 30, St. 542.
29. *Pro zabezpechennja prav i svobod gromadjan ta pravovij rezhim na timchasovo okupovanih teritorii Ukraïni: Zakon Ukraïni vid 15.04.2014 № 1207-VII*. Vidomosti Verhovnoi Radi Ukraïni. 2014, № 26, St. 892.
30. *Pro zastosuvannja sudami zakonodavstva, shho peredbachae vidpovidal'nist' za posjagannja na zhittja, zdorov'ja, gidnist' ta vlasnist' suddiv i pracivnikiv pravoohoronnih organiv: Postanova Plenumu Verhovnogo Sudu Ukraïni vid 26.06.1992 № 8*. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v0008700-92>.
31. *Pro zatverdzhennja Instrukcii z organizacii primusovogo vikonannja rishen': Nakaz Ministerstva justicii Ukraïni vid 02.04.2012 № 512/5*. Oficijnij visnik Ukraïni. 2012, № 27, St. 1018.
32. *Pro zatverdzhennja Instrukcii z oformlennja v Nacional'nij gvardii Ukraïni materialiv pro vijs'kovi administrativni pravoporushennja: Nakaz MVS Ukraïni vid 23.08.2017 № 726*. Oficijnij visnik Ukraïni. 2017, № 83, St. 2557.
33. *Pro zatverdzhennja Instrukcii zi skladannja protokoliv ta oformlennja materialiv pro vijs'kovi administrativni pravoporushennja: Nakaz Ministerstva oboroni Ukraïni vid 18.07.2017 № 374*. Oficijnij visnik Ukraïni. 2017, № 70, St. 2133.
34. *Pro zatverdzhennja Instrukcii pro porjadok vijavlennja u vodiiv transportnih zasobiv oznak alkogol'nogo, narkotichnogo chi inshogo sp'janinnja abo perebuvannja pid vplivom likars'kih preparativ, shho znizhujut' uvagu ta shvidkist' reakcii: Nakaz MVS Ukraïni, MOZ Ukraïni vid 09.11.2015 № 1452/735*. Oficijnij visnik Ukraïni. 2015, № 88, St. 2965.
35. *Pro zatverdzhennja Instrukcii pro porjadok oformlennja v Sluzhbi bezpeki Ukraïni materialiv pro administrativni pravoporushennja: Nakaz Central'nogo upravlinnja Sluzhbi bezpeki Ukraïni vid 22.03.2017 № 173*. URL: <http://search.ligazakon.ua/search/law>.
36. *Pro zatverdzhennja Polozhennja pro Ministerstvo justicii Ukraïni: Postanova Kabinetu Ministriv Ukraïni vid 02.07.2014 № 228*. Urjadovij kur'er vid 11.07.2014, № 123.

37. *Pro zatverdzhennja Porjadku zberigannja viluchenih pid chas zdijsnennja provadzhennja u spravah pro administrativni pravoporushennja rechej i dokumentiv*: Postanova Kabinetu Ministriv Ukraïni vid 16.01.2012 № 17. Urjadovij kur'er vid 19.01.2012, № 10.

38. *Pro zatverdzhennja Porjadku informuvannja centriv z nadannja bezoplatnoi vtorinnoi pravovoï dopomogi pro vipadki zatrimannja, administrativnogo areshtu abo zastosuvannja zapobizhnogo zahodu u vigljadi trimannja pid vartuju*: Postanova Kabinetu Ministriv Ukraïni vid 28.12.2011 № 1363. Urjadovij kur'er vid 18.01.2012, № 9.

39. *Pro zatverdzhennja Porjadku oformlennja protokoliv pro administrativni pravoporushennja ta vnesennja pripisiv Nacional'nim agentstvom z pitan' zapobigannja korupcii*: Rishennja Nacional'nogo agentstva z pitan' zapobigannja korupcii vid 09.06.2016 № 5. Oficijnij visnik Ukraïni. 2016, № 62, St. 2128.

40. *Pro zatverdzhennja Porjadku prodovzhennja stroku perebuvannja ta prodovzhennja abo skorochennja stroku timchasovogo perebuvannja inozemciv ta osib bez gromadjanstva na teritorii Ukraïni*: Postanova Kabinetu Ministriv Ukraïni vid 15.02.2012 № 150. Urjadovij kur'er vid 07.03.2012, № 44.

41. *Pro zatverdzhennja Porjadku timchasovogo viluchennja posvidchennja vodija na transportnij zasib ta jogo povernennja*: Postanova Kabinetu Ministriv Ukraïni vid 17.12.2008 № 1086. Urjadovij kur'er vid 25.12.2008, № 243.

42. *Pro zatverdzhennja Porjadku timchasovogo zatrimannja ta zberigannja transportnih zasobiv na special'nih majdanchikah i stojankah*: Postanova Kabinetu Ministriv Ukraïni vid 17.12.2008 № 1102. Urjadovij kur'er vid 25.12.2008, № 243.

43. *Pro zatverdzhennja form aktiv ta inshih dokumentiv, jaki skladajut'sja pid chas abo za rezul'tatami zdijsnennja derzhavnogo arhitekturno-budivel'nogo kontrolju*: Nakaz Ministerstva regional'nogo rozvutku, budivnictva ta zhitlovo-komunal'nogo gospodarstva Ukraïni vid 15.05.2012 № 240. Oficijnij visnik Ukraïni. 2012, № 53, St. 2150.

44. *Pro Koncepciju Zagal'noderzhavnoi programi adaptacii zakonodavstva Ukraïni do zakonodavstva Evropejs'kogo Sojuzu*: Zakon Ukraïni vid 21.11.2002 № 228-IV. Vidomosti Verhovnoi Radi Ukraïni. 2003, № 3, St. 12.

45. *Pro Nacional'nu policiju*: Zakon Ukraïni vid 02.07.2015 № 580-VIII. Vidomosti Verhovnoi Radi Ukraïni. 2015, № 40-41, St. 379.

46. *Pro porushennja porjadku*: Zakon Federativnoi Respubliki Nimechchina, 1968 r. URL: http://pravo.org.ua/files/zarub_zakon/FRN.pdf.

47. *Pro porjadok viïzdu z Ukraïni i v'ïzdu v Ukraïnu gromadjan Ukraïni*: Zakon Ukraïni vid 21.01.1994 № 3857-XII. Vidomosti Verhovnoi Radi Ukraïni. 1994, № 18, St. 101.

48. *Pro Porjadok obliku, zberigannja, ocinki konfiskovanogo ta inshogo majna, shho perehodit' u vlasnist' derzhavi, i rozporjadzhennja nim*: postanova Kabinetu Ministriv Ukraïni vid 25.08.1998 № 1340. Urjadovij kur'er vid 17.09.1998.

49. *Pro prostupki*: Zakon Respubliki Serbija, 2007 r. URL: http://pravo.org.ua/files/zarub_zakon/Serb_2007.pdf.

50. *Pro prostupki*: Zakon Respubliki Slovenija, 2002 r. URL: http://pravo.org.ua/files/zarub_zakon/Slov_2002.pdf.

51. *Pro prostupki*: Zakon Ches'koï Respubliki, 1990 r. URL: http://pravo.org.ua/files/zarub_zakon/Cheh_1990.pdf.

52. Prodaevich V.O. *Misce administrativnoi vidpovidal'nosti v sistemi zahodiv administrativnogo primusu: dis. ... kand. jurid. nauk: 12.00.07*. Odes'kij nacional'nij universitet im. I.I. Mechnikova. O., 2007, 201 s, S. 9.

53. *Processual'no-ispolnitel'nyj kodeks Respubliki Belarus' ob administrativnyh pravonarushenijah ot 20.12.2006 g*. URL: <http://kodeksy.by/static/pikoap.pdf>.

54. Rabinovich P.M. *Osnovi zagal'noi teorii prava ta derzhavi: navch. posib. vid. 9-e, dopov.* L.: Kraj, 2007, S. 163.

55. *Rishennja Konstitucijnogo Sudu Ukraïni u spravi za konstitucijnim podannjam Upovnovazhenogo Verhovnoi Radi Ukraïni z prav ljudini shhodo oficijnogo tlumachennja polozhennja chastini pershoï statti 276 Kodeksu Ukraïni pro administrativni pravoporushennja vid 26.05.2015 № 5-рр/2015*. Visnik Konstitucijnogo sudu Ukraïni. 2015, № 3.
56. Skakun O.F. *Teorija derzhavi i prava: pidruchnik. per. z ros.* Harkiv: Konsum, 2001, 656 s. S. 440–441.
57. Stolbovij V.M. *Reguljuvannja zovnishn'oi migracii administrativno-primusovimi metodami: dis. ... kand. jurid. nauk: 12.00.07*. Kiïvs'kij nacional'nij universitet vnutrishnih sprav. K., 2007, 216 s. S. 85–86.
58. *Sudova vlada Ukraïni*. URL: <https://court.gov.ua/archive/473469/>.
59. *Teorija derzhavi ta prava: navch. posib.* /С.В. Biloz'orov, V.P. Vlasenko, O.B. Gorova, A.M. Zaval'nij, N.V. Zajac' ta in.; za zag. red. S.D. Gusareva, O.D. Tihomirova. K.: NAVS, Osvita Ukraïni, 2017, 320 s. S. 252.
60. Ustimenko Є.V. *Sistematizacija zahodiv administrativnogo pripinennja*. Chasopis Kiïvs'kogo universitetu prava. 2015, № 3. S. 160–163.
61. Fazikosh O.V. *Zarubizhnij dosvid provadzhennja u spravah pro administrativni pravoporushennja*. Naukovij visnik Hersons'kogo derzhavnogo universitetu. 2015, Vip. 3-2, T. 2, S. 178–182.
62. Shevchuk O.M. *Zasobi derzhavnogo primusu u pravovij sistemi Ukraïni: dis. ... kand. jurid. nauk: 12.00.01*. Odes'kij nacional'nij universitet im. I.I. Mechnikova. O., 2003, 187 s. S. 103.
63. Shil'nik V.J. *Administrativni jurisdikcijni provadzhennja ta ih zdijsnennja organami vnutrishnih sprav: dis....kand. jurid. nauk: 12.00.07*. Nacional'nij un-t vnutrishnih sprav. H., 2004, 197 s, S. 132–134.
64. Shoptenko S.S. *Zmist i stadii provadzhennja v spravah pro administrativni pravoporushennja*. Naukovij visnik Hersons'kogo derzhavnogo universitetu. Serija: Juridichni nauki. 2017, Vip. 5, T. 2, S. 74–77.
65. Jarmak O.M. *Protokol pro administrativne pravoporushennja: vimogi do zmistu ta znachennja jogo pravil'nogo oformlennja pri rozgljadi sprav pro administrativni prostupki*. Pravo i bezpeka. 2009, № 5(32), S. 78–82.
66. Jarmaki H.P. *Dokazi v spravah pro administrativni pravoporushennja ta ih ocinka*. Pivdenoukraïns'kij pravnicnij chasopis. 2015, № 4, S. 116-120.
67. Jacenko V.P. *Provadzhennja iz zvernen' gromadjan v organah vnutrishnih sprav: teoreticnij ta prakticnij aspekti: di s....kand. jurid. nauk: 12.00.07*. Harkivs'kij nacional'nij un-t vnutrishnih sprav. H., 2007, 202 s. S. 29–36.

Розділ XI Проступки проти публічного порядку в контексті адміністративно-правового забезпечення публічного порядку

КОМИССАРОВ Сергій Анатолійович

кандидат юридичних наук, доцент,
генерал поліції третього рангу,
проректор Дніпропетровського державного університету
внутрішніх справ

- 11.1. Проступки проти публічного порядку: сучасна парадигма
- 11.2. Об'єкт проступку проти публічного порядку в умовах реформування українського законодавства
- 11.3. Процесуальні права учасників провадження у справі про проступок проти публічного порядку

Misdemeanors against public order in the context of administrative and legal support of public order

*Candidate of law, S. A. Komissarov
Associate Professor,
general of police of the third rank,
Vice-Rector of Dnipropetrovsk State University of internal affairs*

Проступки против общественного порядка в контексте административно-правового обеспечения общественного порядка

*Кандидат юридических наук, С. А. Комиссаров
доцент,
генерал полиции третьего ранга,
проректор Днепропетровского государственного
университета внутренних дел*

Ключові слова: публічний порядок, проступки, правова регламентація, відповідальність, провадження.

Keywords: public order, misdemeanors, legal regulations, liability, proceedings.

Ключевые слова: публичный порядок, проступки, правовая регламентация, ответственность, производство.

АНОТАЦІЯ

У розділі окреслено проблемні аспекти проступків проти публічного порядку, особливості його нормативно-правового забезпечення, а також провадження у відповідних справах. Проаналізовано складові дефініції «проступок проти публічного порядку», визначено його основні ознаки. Обґрунтовано думку, що жоден елемент складу проступку проти публічного порядку не є сам по собі достатньою підставою для притягнення особи до відповідальності, а лише одночасна наявність усіх об'єктивних і суб'єктивних ознак створює склад порушення і є підставою для застосування передбачених законодавством санкцій. Зроблено висновок, що, ураховуючи правову регламентацію та сутність саме проступків проти публічного порядку, більш доцільно для характеристики порушень публічного порядку саме як протиправних діянь, які за обсягом завданої шкоди можуть бути перекваліфіковані на злочин, використовувати структурне розмежування їх складу на чотири підсистеми, які своєю чергою складаються з елементів, а також ознак елементу складу проступку, які наведено в Загальній та Особливій частинах Кодексу України про адміністративні правопорушення. Теоретично обґрунтовано необхідність комплексної систематизації законодавства у даному напрямі, приведення його до сучасних європейських стандартів.

SUMMARY

In the section marked the problematic aspects of the offences against the public order, especially its regulatory support, and production on relevant cases. The parts of the definition of "misconduct against public order," defined its main features. Reasonably of the view that none of the elements of composition of the offence against the public law was not in itself a sufficient basis to bring the person to justice, but only the simultaneous presence of all the objective and subjective symptoms constitute a violation and is grounds for application of statutory sanctions. It is concluded that, given the legal framework and the essence of offenses against the public order, it is more appropriate to characterize the disturbance of the public order as illegal acts, the volume of the damage can be reclassified into a crime to use a structural separation of the composition into four subsystems that in turn consist of elements and characteristics of the element of composition of the offence which is given in the General and Special parts of the code of Ukraine on administrative offences. Theoretically substantiated the need for a comprehensive systematization of legislation in this direction, bringing it to modern European standards.

АННОТАЦИЯ

В разделе обозначены проблемные аспекты проступков против публичного порядка, особенности его нормативно-правового обеспечения, а также производства по соответствующим делам. Проанализированы составляющие дефиниции «проступок против публичного порядка», определены его основные признаки. Обоснованно мнение, что ни один элемент состава проступка против публичного порядка не является сам по себе достаточным основанием для привлечения лица к ответственности, а лишь одновременное наличие всех объективных и субъективных признаков образует состав нарушения и является основанием для применения предусмотренных законодательством санкций. Сделан вывод, что учитывая

правовую регламентацію і сутність іменно проступков проти публічного порядку, більш цілесобразно для характеристики порушень публічного порядку іменно як протиправних діянь, які по об'єму нанесеного збитку можуть бути перекваліфіковані на злочин, використовувати структурне розмежування їх складу на чотири підсистеми, які в свою чергу складаються з елементів, а також ознак елемента складу проступка, які наведені в Загальній і Особливій частинах Кодексу України про адміністративні правопорушення. Теоретично обґрунтована необхідність комплексної систематизації законодавства в даному напрямку, приведення його до сучасним європейським стандартам.

11.1 Проступки проти публічного порядку: сучасна парадигма

Рівень довіри суспільства до держави та її інститутів обумовлюється, зокрема тим, наскільки безпечно відчуває себе окремі громадянин у повсякденному житті: на вулицях, парках та у інших громадських місцях. У даному контексті занепокоєння викликає стан боротьби з проступками, серед яких окреме місце посідають проступки, що посягають на публічний порядок, які, з одного боку, є дуже близькими до деяких злочинних діянь, а з іншого характеризуються багатоманітністю та необхідністю посилення саме профілактичної ролі застосування відповідальності до правопорушників. Завдання держави при цьому полягає в удосконаленні відповідної нормативно-правової бази та підвищенні ефективності правозастосовної практики.

У загальносоціальному значенні проступок розглядається як антисоціальна або шкідлива для суспільства дія, що спрямована на знищення основ цивілізованого життя та порушує норми, зафіксовані у правових кодексах держави⁴⁹². Історія законодавства про проступки не є тривалою. Виділення проступків проти публічного порядку в окрему категорію публічних проступків, так само, як відокремлення окремого виду правової відповідальності – публічно-правової, це здебільшого продукт розвитку права у ХХ ст. У дорадянський період у законодавстві не було чітких відмінностей між злочином і проступком. Обидва ці поняття розглядалися як злочини, що розрізняються ступенем суспільної небезпеки. З другого боку, як зазначають учені, не було розмежувань і в предметній відмінності застосовуваних поліцейськими органами заходів примусу: всі дії поліції, спрямовані на попередження, припинення і розкриття злочинів і проступків проти публічного порядку, належали до розряду примусу (тоді як у сучасному розумінні ці заходи можуть охоплюватися кримінальним правом і процесом, кримінально-

⁴⁹² Бачинин В.А. Філософія права: краткий словарь. СПб.: Лань, 2000. 400 с. С. 20.

виконавчим правом)⁴⁹³. Звичайно, як злочин, так і проступок можуть бути вчинені особою під час діяльності в будь-якій сфері. Але в першому випадку особа несе кримінальну відповідальність, а в другому – публічну.

Одним із перших у новітній історії українського адміністративного права охарактеризував проступок проти публічного порядку професор І.П. Голосніченко в монографії «Попередження корисливих проступків засобами адміністративного права» (1991 р.). Поняття «шкідливість», на думку вченого, виступає в ролі родового щодо поняття «небезпечність». Проступки мають різний ступінь шкідливості, який може підвищуватись і сягати нової якості – суспільної небезпечності⁴⁹⁴. У 1994 році Л.В. Коваль видає перший після набуття Україною незалежності курс лекцій з адміністративного права, в якому міститься розділ «Відповідальність за адміністративні проступки». Адміністративний проступок автор розглядає як юридико-фактичну сторону адміністративної відповідальності, однією з його ознак визнає шкідливість, визначає внутрішньою ознакою протиправність, а зовнішньою – карність⁴⁹⁵.

Основним нормативним актом, який визначає засади відповідальності за проступки проти публічного порядку, є Кодекс України про адміністративні правопорушення. Цей Кодекс містить норми, що регулюють і охороняють матеріальні та процесуальні суспільні відносини у сфері публічної влади. У загальному вигляді сучасний стан публічно-правового інституту проступку, незважаючи на доволі часті зміни норм Кодексу України про адміністративні правопорушення, не відповідає певною мірою об'єктивним потребам розвитку демократичного суспільства. З огляду на зазначене, дефініція адміністративного проступку, наведена в ст. 9 КУпАП⁴⁹⁶, потребує не лише відповідного корегування (її уточнення необхідно здійснити за рахунок чіткого визначення переліку об'єктів, які мають охоронятися законодавчими нормами), а й розуміння того, що «адміністративне правопорушення» у власному значенні такого слова не підпадає під дію норм ст. 9 КУпАП.

Хоча КУпАП залишається основним і домінуючим кодифікованим актом адміністративно-деліктної сфери, він поступово втрачає своє значення як інструмент забезпечення законності та потребує кардинального оновлення⁴⁹⁷.

⁴⁹³ Манжула А.А. Генеза поняття «проступок» у законодавстві України. *Вісник Запорізького національного університету*. 2011. № 4. С. 113–119.

⁴⁹⁴ Голосніченко І.П. Попередження корисливих проступків засобами адміністративного права. Київ: Вища школа, 1991. 207 с. С. 3–5.

⁴⁹⁵ Колпаков В.К., Гордеев В.В. Теорія адміністративного проступку: монографія. Харків: Харків юридичний, 2016. 344 с. С. 62.

⁴⁹⁶ Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122 (зі змінами та доповненнями).

⁴⁹⁷ Колпаков В. Кодекс України про адміністративні правопорушення: пошук нової парадигми. *Право України*. 2004. № 7. С. 85–89. С. 85.

На наш погляд, сучасний стан правового простору обумовлює необхідність не у простому внесенні змін до КУпАП як головного нормативно-правового акта, що повинен регулювати відносини у сфері проступків, а його безпосереднього кардинального перетворення на нормативний акт, який поряд з Кодексом адміністративного судочинства України та Адміністративним процедурним кодексом стане базовим у державно-правовій сфері, охоплюватиме такі підгалузі, як адміністративне право, адміністративна деонтологія, адміністративне судочинство, дисциплінарне право, службове право, адміністративний процес⁴⁹⁸.

Необхідно зазначити, що в умовах дії задекларованої адміністративно-правової реформи, достатньо аргументованою є модель, за якою публічно-правові відносини ґрунтуються на певних аксіомах побудови відносин між владою та громадянами і постає в такому вигляді: 1) кожен громадянин у разі вчинення протиправного діяння (правопорушення, делікту), яке не має великої суспільної небезпеки, а отже, не підпадає під кримінальну відповідальність, несе публічну відповідальність незалежно від своєї соціальної належності або посади; 2) публічні проступки поділяються на групи (види) за горизонтальним принципом відповідно до сфери, в якій вони вчиняються; 3) проступок (публічний проступок) – винна, умисна дія, бездіяльність особи (громадянина), яка суперечить установленим нормам публічної поведінки і призводить до негативних моральних та (або) матеріальних наслідків; 4) публічна відповідальність (відповідальність за проступок) – відповідальність особи (громадянина) за вчинення проступку, яка накладається уповноваженим органом (посадовою особою) з метою приведення виявлених недоліків (порушень) до відповідного (визначеного в законодавстві) стану⁴⁹⁹. Зазначимо, що в такій моделі проступок проти публічного порядку не потребує виділення додаткових родо-видових об'єктивно-суб'єктивних кваліфікуючих ознак та ієрархічних навантажень, а посідає своє, давно визначене в суспільних відносинах місце.

Разом із тим, стосовно адміністративного правопорушення, то його може вчинити представник влади (адміністрації), державний службовець (або особа, якій делеговані повноваження державного службовця), суб'єкт, наділений владними повноваженнями, і за свою неправомірну діяльність він нестиме адміністративну відповідальність. У разі, якщо його дії будуть

⁴⁹⁸ Адміністративно-правова реформа в Україні. URL: https://admin-reforma.at.ua/index/narjami_ukrajinskoji_reformi_v_ukrajini/0-4

⁴⁹⁹ Петков С.В. Римське право як основа для побудови сучасної ефективної публічно-правової моделі відносин між владою та громадянином: питання юридичної деліктології. *Форум права*. URL: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11pcvpjd.pdf>.

кваліфіковані як злочин, відповідальність буде кримінальною⁵⁰⁰. Як наслідок, адміністративним проступком є протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, вчинена особою, наділеною владними повноваженнями (державним службовцем), внаслідок якої було заподіяно матеріальну або моральну шкоду особі (фізичній, юридичній) або суспільству. За умови такого концептуального підходу має місце «розумний» баланс між відповідальністю держави в особі її посадових осіб та відповідальністю самих громадян.

Таким чином, визначаючи наявність складу проступку, зокрема проти публічного порядку, як об'єктивної необхідності застосування стягнень, законодавець, на жаль, не визначає ні в КУпАП, ні в межах іншого законодавчого акта поняття та суті його основних елементів чи їх обов'язкових або факультативних ознак. На наш погляд, це не сприяє запровадженню єдиного підходу до розуміння зазначених категорій, визначення їх юридичного та фактичного змісту, практичного застосування під час вирішення питання про притягнення особи до відповідальності, хоча такі проблеми традиційно порушуються юридичною наукою. То ж зазначене вкотре свідчить про доцільність і необхідність прийняття єдиного законодавчого акта з питань публічного порядку, а саме: Закону про публічний порядок.

Основною суперечністю, яка призводить до вчинення проступків проти громадського порядку, є злочинність, і, на жаль, її подальше зростання. То ж необхідно враховувати, що недовіра громадян до держави в цілому та правоохоронних органів, зокрема, обумовлюється у тому числі високою латентністю проступків. Між тим, визначення у КУпАП особливостей адміністративної відповідальності військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби України, органів внутрішніх справ та інших осіб порушує принцип рівності усіх перед законом (ст. 24 Конституції України)⁵⁰¹. Зокрема, відповідно до змісту ст. 15 КУпАП такі особи несуть адміністративну відповідальність за порушення громадського порядку на загальних підставах лише за порушення тиші в громадських місцях⁵⁰². Як наслідок, ця норма, на нашу думку, фактично дозволяє зазначеним вище особами уникати відповідальності за вчинення більшості проступків проти громадського порядку внаслідок поширення на них дисциплінарних статутів.

⁵⁰⁰ Петков С.В. Народовладдя: від права радянського до права громадянського. Київ: Скіф, 2012. 56 с. С. 16.

⁵⁰¹ Конституція України: прийнята від 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

⁵⁰² Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122 (зі змінами та доповненнями).

Зазначимо також, що, як правило, розглядаючи явища, пов'язані з сучасним станом організованої злочинності та іншими небезпечними діяннями злочинної спрямованості, спеціалістами-практиками та у засобах масової інформації не виокремлюються питання запобігання та боротьби з проступками. Вони фактично розглядаються як такі, що мають малозначний характер. Звідси боротьба з проступками має локальний або відомчий характер.

Проступки переростають у злочини. Це показово при вчиненні злочинів, які однорідні за своєю сутністю з окремими видами проступків. Так, з одного боку, у Кодексі України адміністративні правопорушення⁵⁰³ передбачені ст. 51 «Дрібна крадіжка», ст. 155 «Порушення правил торгівлі», ст. 173 «Дрібне хуліганство», ст. 181 «Заняття проституцією»; з другого, Кримінальний кодекс України⁵⁰⁴ містить юридичні склади таких злочинів, як крадіжка (ст. 185), шахрайство (ст. 190), хуліганство (ст. 296), сутенерство або втягнення в заняття проституцією (особи, які займаються проституцією за наявності такої ознаки, як систематичність, стають злочинцями) (ст. 303).

На жаль, у нормативних актах на сьогодні чітко не визначено змісту поняття проступку проти громадського порядку або взагалі дається лише перелік місць і способів його вчинення, який не є вичерпним. З огляду на це виникають певні труднощі при кваліфікації дій правопорушників, що надає правозастосовцю можливість у деяких випадках на власний розсуд розцінювати вчинені дії. Урахування суб'єктивної думки при вирішенні питань кваліфікації чи особистого ставлення до правопорушника може призвести не лише до помилок у кваліфікації та призначенні покарання, а й до порушення принципу рівності всіх перед законом.

Таким чином той факт, що чинне законодавство в питаннях кваліфікації проступків проти публічного порядку потребує удосконалення, не викликає жодних сумнівів. Підтвердимо викладені положення на конкретному прикладі такого проступку проти публічного порядку, як дрібне хуліганство, та його відмежування від кримінально караного хуліганства (ст. 296 КК України). Такий проступок, як хуліганство, був відомий ще задовго до прийняття КУпАП, визначення хуліганства наведено як у Кримінальному кодексі УРСР 1960 р., так і в кодексах інших пострадянських країн. Наприклад, у кримінальних кодексах Української ССР, Білоруської ССР, Грузинської ССР під хуліганством розумілися «дії, які грубо порушують громадський порядок і

⁵⁰³ Кодекс України про адміністративні правопорушення: від 7 грудня 1984 року. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122 (зі змінами та доповненнями).

⁵⁰⁴ Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 25–26. Ст. 131.

виражають явну неповагу до суспільства»⁵⁰⁵. У кримінальному законодавстві Молдавської ССР, Латвійської ССР, Туркменської ССР зазначалося, що «хуліганство – це умисні дії, які грубо порушують громадський порядок та правила соціалістичного співжиття і які виявляють явну неповагу до суспільства»⁵⁰⁶.

На сьогодні хуліганські дії в нашій країні є одним з найбільш розповсюджених проявів порушень публічного порядку. Наприклад, відповідно до статистики Національної поліції України, на території Запорізької області у 2016 році було складено всього 16324 протоколи у справах про адміністративні правопорушення, з них за ст. 173 КУпАП (дрібне хуліганство) – 2908, що становить 17% питомої ваги від загальної кількості складених адміністративних протоколів; у 2017 році було складено 22695 протоколів у справах про адміністративні правопорушення, з них за ст. 173 КУпАП – 3725, що становить 16% питомої ваги від загальної кількості складених адміністративних протоколів 22695, з динамікою +28% порівняно з кількістю складених протоколів за ст. 173 КУпАП за 2016 рік; у 2018 році складено 49963 протоколи у справах про адміністративні правопорушення, з них за ст. 173 КУпАП – 13838, що становить 27% питомої ваги від загальної кількості складених протоколів, з динамікою +271% порівняно з кількістю складених протоколів за ст. 173 КУпАП за 2017 рік; за 9 місяців 2019 року складено 107798 протоколів у справах про адміністративні правопорушення, з них за ст. 173 КУпАП – 34992, що становить 32% питомої ваги від загальної кількості складених адміністративних протоколів, з динамікою +152% порівняно з кількістю складених протоколів за ст. 173 КУпАП у 2018 році.

Згідно зі ст. 296 КК України, під хуліганством розуміється «грубе порушення громадського порядку з мотивів явної неповаги до суспільства, що супроводжується особливою зухвалістю чи винятковим цинізмом»⁵⁰⁷. Однак подібні дії розуміються під дрібним хуліганством і в адміністративному законодавстві, хоча, на перший погляд, ці поняття сформульовані зовсім по-різному. Відповідно до ст. 173 КУпАП, дрібне хуліганство – «це нецензурна лайка в громадських місцях, образливе чіпляння до громадян та інші подібні дії, які порушують громадський порядок і спокій громадян»⁵⁰⁸. Дрібне хуліганство відрізняється від кримінально караного діяння відсутністю ознаки «грубої поведінки», поведінки, яка створює реальну загрозу заподіяння шкоди

⁵⁰⁵ Уголовное законодательство Союза ССР и союзных республик: в 2 т. /сост. Л.И. Мандельштам и др.; отв. ред. Ф.И. Калинычев. М : Госюриздат, 1963. Т. 2. 656 с. С. 219, 298, 541.

⁵⁰⁶ Кримінальне право України. Особлива частина: підручник /за ред. М.І. Мельника, В.А. Климента. Київ: Юридична думка, 2004. 656 с. С. 136, 210, 528.

⁵⁰⁷ Кримінальний кодекс України. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 25–26. Ст. 131.

⁵⁰⁸ Кодекс України про адміністративні правопорушення: наук.-практ. комент. Київ : Правова Єдність, 2008. 781 с. С. 334.

суспільним відносинам, що охороняються законом, або викликає у громадян занепокоєння щодо недоторканності власних прав та інтересів. Разом із тим нині відмежування проступку й злочину, що розглядаються, здійснюється за ознаками грубості порушення громадського порядку, явної неповаги до суспільства, особливої зухвалості, виняткового цинізму. Однак використання таких оціночних термінів у диспозиції ч. 1 ст. 296 КК України без розкриття їх значення вносить плутанину в розуміння ознак складів відповідних правопорушень.

КУпАП однією з важливих і обов'язкових ознак об'єктивної сторони хуліганства визнає здійснення протиправних дій у громадських місцях. Ознаки злочину характеризуються їх вчиненням як у громадському місці, так і поза ним. Як зазначалося, у ст. 1 Закону України «Про заходи щодо попередження та зменшення вживання тютюнових виробів і їх шкідливого впливу на здоров'я населення», громадським місцем визначається, зокрема, «частина (частини) будь-якої будівлі, споруди, яка доступна або відкрита для населення вільно чи за запрошенням, або за плату, постійно, періодично або час від часу, у тому числі під'їзди, а також підземні переходи, стадіони»⁵⁰⁹. Однак вчинене одне й те саме діяння у зазначених вище місцях можна кваліфікувати як за ст. 296 КК України, так і за ст. 173 КУпАП. І тут уже потрібно аналізувати інші складові злочину.

Таким чином, через наявність низки оціночних понять у ст. 173 КУпАП та ст. 296 КК України виникають певні труднощі з приводу відмежування відповідного проступку та злочину. Стосовно об'єктивної сторони складу дрібного хуліганства можна зазначити, що хуліганські дії завжди активні і не можуть виявлятися у формі бездіяльності⁵¹⁰. Диспозицією ст. 173 КУпАП обумовлено, що до діянь, які кваліфікуються як дрібне хуліганство, належать нецензурна лайка в громадських місцях; образливе чіпляння до громадян; інші подібні дії⁵¹¹. Необхідно зауважити, що найбільш поширеною формою дрібного хуліганства, безумовно, є нецензурна лайка у громадських місцях. Однак на практиці за нецензурну лайку, якщо вона не пов'язана із скандалом або дебошем, винні притягуються до відповідальності порівняно рідко. У правовій літературі щодо цього зазначено, що незалежно від того, у зв'язку з якими обставинами особа висловлює своє роздратування у формі нецензурної лайки, вона вчиняє проступок, за який підлягає відповідальності в адміністративному

⁵⁰⁹ Про заходи щодо попередження та зменшення вживання тютюнових виробів і їх шкідливого впливу на здоров'я населення: Закон України від 22.09.2005 № 2899-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 52. Ст. 565.

⁵¹⁰ Баранов В.В. Кримінологическая характеристика и профилактика хулиганства: учебное пособие. Москва, 1982. 72 с. С. 12.

⁵¹¹ Алфьоров С.М., Мінка Т.П. Адміністративно-юрисдикційна діяльність міліції громадської безпеки: навчальний посібник. Дніпропетровський держ. ун-т внутр. справ. Харків. Право, 2014. 304 с.

порядку. Чинне законодавство не має визначення «нецензурної лайка», які не містить переліку слів, що належать до нецензурної лайки. У тлумачному словнику дане словосполучення визначається як матерні, непристойні слова⁵¹².

Кваліфікувати такі дії як дрібне хуліганство можна лише за умови, якщо громадський порядок порушується ними не грубо, але вони свідчать про явну неповагу до суспільства, оточуючих. Однак практика свідчить, що хуліганські дії дуже різні. Тож ми повністю поділяємо думку І.П. Портнова щодо того, що навести їх повний перелік неможливо⁵¹³.

Способи вчинення хуліганських дій, що посягають на моральність, дуже різноманітні: слово, жест, руйнування, підпал, шумові ефекти тощо. Обов'язковою ознакою об'єктивної сторони адміністративного правопорушення є місце його вчинення, а саме: громадське місце. Без встановлення цієї ознаки буде відсутній склад проступку. Необхідно також відмежовувати хуліганство, пов'язане з опором представникам влади або громадськості, від адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 185 КУпАП «Злісна непокора законному розпорядженню або вимозі працівника поліції, члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, військовослужбовця»⁵¹⁴.

На відміну від злісної непокори, передбаченої ст. 185 КУпАП, учинення опору полягає в активній фізичній протидії здійсненню представником влади або представником громадськості, який виконує обов'язки з охорони громадського порядку, обов'язку охорони громадського порядку. Такі дії утворюють склад злочину, передбачений ст. 342 КК України.

Розглянувши більш докладно зміст ст. 173 КУпАП і ст. 296 КК України, можна констатувати, що законодавець провів межу між складами цих правопорушень, вказавши на такі суттєві відмінності, як грубість порушення громадського порядку, особлива зухвалість, винятковий цинізм, які супроводжуються неповагою до суспільства.

Проаналізувавши проступки, які посягають на публічний порядок, доходимо висновку про необхідність законодавчого закріплення поняття та структурних елементів складу проступків, їх обов'язкових і факультативних ознак. Така потреба не викликає сумнівів, адже за кожною справою криється конкретна особа. Та лише встановлення законом як нормативно-правовим актом вищої юридичної сили всіх елементів складу проступку проти публічного порядку, доведеність вини правопорушника дають можливість назвати особу винною у вчиненні протиправно караного діяння та застосувати передбачені законом санкції або заходи впливу. При цьому необхідно

⁵¹² Великий тлумачний словник сучасної української мови (з додатками і допов.) / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. 1440 с.

⁵¹³ Портнов І.П. Характеристика хуліганства. Москва, 1981. Вып. 3. 94 с. С. 10.

⁵¹⁴ Алфьоров С.М., Мінка Т.П. Адміністративно-юрисдикційна діяльність міліції громадської безпеки: навч. посібник. Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ. Харків: Право, 2014. 304 с.

враховувати, що стягнення мають бути примусові і їх застосування та ступінь тяжкості мають ґрунтуватися на засадах справедливості і визначатися залежно від тяжкості проступку. Такі висновки кореспондуються із змістом принципу законності, визначеного у Рекомендації № R (91) 1 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам «Про адміністративні санкції» (прийнято 13.02.1991), положення якої передбачають, що під адміністративними санкціями розуміються адміністративні акти, тобто прийняті адміністративним органом рішення про накладення на особу у зв'язку із неправомірною поведінкою штрафу або іншої міри грошового або негрошового характеру, до яких не належать заходи кримінального покарання та дисциплінарні стягнення. Перший принцип, запроваджений цією Рекомендацією, свідчить про те, що адміністративні санкції та обставини їх застосування визначаються законом, робить неможливим існування ситуації, коли адміністративний орган одночасно встановлює правила поведінки та призначає відповідні санкції⁵¹⁵.

Традиційно правову відповідальність пов'язують із застосуванням заходів державного примусу, розглядають її як передбачену санкціями правових норм реакцію на правопорушення, як реалізацію, застосування і здійснення санкцій. Застосування заходів юридичної відповідальності передбачає для правопорушника обтяжливі наслідки майнового, морального, особистісного чи іншого характеру, яких він зобов'язаний зазнати і фактично зазнає. Тим самим правопорушник «тримає відповідь» перед державою за неправомірну поведінку⁵¹⁶.

Закон пов'язує можливість застосування відповідальності за вчинення проступку з наявністю достатніх приводів і підстав. Достатніми доцільно визнати таку сукупність підстав, що передусім роблять можливим визначити характер та особливості вчиненого проступку, вказати на особу правопорушника і в подальшому притягнути винну особу до відповідальності, враховуючи, зокрема, профілактичну спрямованість застосування відповідних санкцій.

Поняття та значення публічного порядку в забезпеченні нормальних умов життя суспільства зумовлює потребу в удосконаленні концептуального підходу до визначення поняття «проступок проти публічного порядку» в чинному та перспективному законодавстві. При цьому слід розуміти, що за умов дії чинного законодавства розмежування у сфері публічного порядку проступків та кримінальних злочинів, ураховуючи оціночні терміни та засоби, регулювання (адміністративне та кримінальне право) є недостатнім.

⁵¹⁵ Рекомендація № R (91) 1 Комітета міністрів Совета Европы Государствам-членам «Об административных санкциях»: принята Комитетом Министров 13.02.1991 на 452-ой встрече Представителей Министров. URL: http://www.echrbase.ru/rec91_1.jsp.

⁵¹⁶ Адміністративна відповідальність в Україні: навчальний посібник /за заг. ред. А.Т. Комзюка. Харків: Університет внутр. справ, 2000. 99 с. С. 5.

Зауважимо, що проступки у сфері публічного порядку не є адміністративними, і, як зазначають деякі вчені, «відносини, що ними охороняються, не мають ніякого стосунку до державного управління або місцевого самоврядування»⁵¹⁷, однак і до кримінальних злочинів такі проступки не можна зарахувати. Закон про публічний порядок не тільки визначатиме поняття проступку проти публічного порядку як протиправну, винну (умисну або необережну) дію чи бездіяльність, яка посягає на публічний порядок і за яку законом передбачено відповідальність, а й встановлюватиме її. Відповідальність за проступки проти публічного порядку, передбачені цим Законом, наставатиме, якщо ці порушення за своїм характером не тягтимуть за собою, відповідно до закону, кримінальної відповідальності. Разом із тим, цей законодавчий акт передбачатиме відповідальність за проступки проти публічного порядку у вигляді попередження, штрафу, конфіскації предмета або грошових коштів, які стали знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом проступку проти публічного порядку, громадських робіт або домашнього арешту.

Отже, ураховуючи викладене вище, на наш погляд, проступком проти публічного порядку визнається протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на публічний порядок і за яку законом передбачено відповідальність. Відповідальність за проступки проти публічного порядку, передбачені адміністративним законодавством, настає, якщо ці порушення за своїм характером не передбачають відповідальність у виді відповідно до закону кримінальну відповідальність⁵¹⁸.

11.2 Об'єкт проступку проти публічного порядку в умовах реформування українського законодавства

Нині особливу увагу науковців і практиків привертає сфера забезпечення публічного порядку та публічної безпеки. Насамперед це пов'язано зі змінами законодавства, проведенням широкомасштабних реформ в Україні, протидією погіршенням криміногенної ситуації, що зумовлена економічними проблемами та гібридною агресією Російської Федерації проти нашої держави, зростаючою загрозою вчинення терористичних актів тощо.

Як зазначено в науковій літературі, будь-яку проблему необхідно вирішувати комплексно, причому за підґрунтя маючи міцну теоретичну основу, удосконалений, узгоджений і стандартизований категоріально-понятійний апарат, зворотний зв'язок теорії з практикою з метою удосконалення чинного законодавства. Деякі вчені-адміністративісти

⁵¹⁷ Адміністративна реформа для людини: науково практичний нарис /Л.Б. Коліушко, В. Б. Авер'янов, В.П. Тимошук та ін. Київ: Факт, 2001.72 с. С. 56–57.

⁵¹⁸ Про публічний порядок: проект Закону України. URL: <http://goal-int.org/zakon-ukrayini-pro-publichniij-poryadok-proekt>.

вважають, що під об'єктом адміністративного проступку необхідно розуміти все те, на що спрямоване посягання, тобто нормальне функціонування суспільства, публічний спокій і суспільну моральність⁵¹⁹. Інші автори висловлюють таку думку: об'єкт проступку – «...це ті суспільні відносини, які охороняються нормами адміністративного права і які виникають у певній сфері державного управління»⁵²⁰. Між тим Ю.П. Битяк також зазначає про суспільні відносини як об'єкти проступку: «Проступок заподіює шкоду або створює загрозу її заподіяння суспільним відносинам, які і становлять об'єкт проступку»⁵²¹. Зокрема, О.В. Серьогін пропонував включити до поняття об'єкта адміністративного делікту власне публічний порядок, відносини, що його утворюють, і нормальну діяльність державних органів та громадських організацій щодо охорони публічного порядку, встановлені правила торгівлі, моральне виховання дітей і підлітків та обов'язки щодо нагляду за ними⁵²².

Важливе значення має класифікація об'єктів проступків проти публічного порядку. Саме вона надає змогу чіткіше визначити об'єкт кожного діяння, його місце в загальній системі відносин, що охороняються адміністративними санкціями, його цінність⁵²³. На сьогодні існують дві найбільш поширені точки зору щодо класифікації об'єктів проступків: такі вчені, як І. П. Голосніченко, Л. В. Коваль, О. І. Остапенко розподіляють об'єкти проступку на три групи: загальний, родовий і безпосередній; інші науковці, з-поміж яких В. В. Гордєєв, В. В. Доненко, О. В. Кузьменко, В. К. Колпаков, О. І. Миколенко, О. К. Черновський, дотримуються тієї думки, що при класифікації об'єктів проступку необхідно їх поділяти на загальний, родовий, видовий та безпосередній⁵²⁴. Така класифікація, на наш погляд, найбільш вдала та прийнятна для визначення об'єкта проступку проти публічного порядку, що дасть змогу здійснити достатньо повну правову кваліфікацію проступків у цій сфері.

КУпАП поділяє проступки залежно від родового об'єкта посягання, які перелічені в главах 5-15А Особливої частини цього Кодексу. Зокрема, це адміністративні правопорушення у сфері охорони праці та здоров'я населення

⁵¹⁹ Додин Е.В. Основание административной ответственности: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Москва, 1965. 23 с. С. 5–6.

⁵²⁰ Ключниченко А. П. Советское административное право. Часть общая: Специализированный курс лекций. Киев: КВШ МВД СССР, 1975. 264 с. С. 204.

⁵²¹ Битяк Ю.П., Зуй В.В. Административное право Украины (Общая часть): учеб. пособ. Харьков : Одиссей, 1999. 224 с. С. 163.

⁵²² Серегин А.В. Советский общественный порядок и административно-правовые средства его укрепления. Москва : Юрид. лит., 1987. 236 с. С. 72–74.

⁵²³ Михайлов Р.І. Характеристика складу адміністративних деліктів у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху. *Держава та регіони*. 2010. № 3. С. 172–177. С. 176.

⁵²⁴ Колпаков В.К., Черновський О.В. Порухення правил дорожнього руху: колізійність новел і правове регулювання: монографія. Чернівці: Чернівецький нац. ун-т, 2010. 328 с. С. 13–14.

(глава 5 КУпАП); адміністративні правопорушення, що посягають на власність (глава 6 КУпАП); адміністративні правопорушення в сфері охорони природи, використання природних ресурсів, охорони культурної спадщини (глава 7 КУпАП); адміністративні правопорушення в промисловості, будівництві та у сфері використання паливно-енергетичних ресурсів (глава 8 КУпАП); адміністративні правопорушення в сільському господарстві, порушення ветеринарно-санітарних правил (глава 9 КУпАП); адміністративні правопорушення на транспорті, в сфері шляхового господарства і зв'язку (глава 10 КУпАП); адміністративні правопорушення в сфері житлових прав громадян, житлово-комунального господарства та благоустрою (глава 11 КУпАП); адміністративні правопорушення в галузі торгівлі, громадського харчування, сфері послуг, в галузі фінансів і підприємницької діяльності (глава 12 КУпАП); адміністративні правопорушення в галузі стандартизації, якості продукції, метрології та сертифікації (глава 13 КУпАП); адміністративні корупційні правопорушення (глава 13-А КУпАП); адміністративні правопорушення, що посягають на публічний порядок та громадську безпеку (глава 14 КУпАП); адміністративні правопорушення, які посягають на встановлений правопорядок управління (глава 15 КУпАП); адміністративні правопорушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення (глава 15-А КУпАП)⁵²⁵.

Разом із тим передбачений розподіл адміністративних правопорушень (проступків) не дає змоги надати класифікацію саме проступків проти публічного порядку, оскільки деякі проступки, передбачені КУпАП, у своєму складі мають два, а іноді й більше родових об'єктів, і навіть об'єднання проступків в окремі узагальнені групи іноді не виправдане.

Стосовно проступку проти публічного порядку, зазначимо, що загальним об'єктом, на нашу думку, є власне суспільні відносини, які охороняються адміністративно-деліктним законодавством. При цьому, засобами відповідальності охороняються суспільні відносини, які регулюються не лише нормами адміністративного права, а й багатьох інших галузей права: цивільного, кримінального, сімейного, екологічного, тобто засобами публічного і приватного права.

З'ясування змісту публічного порядку як об'єкта проступку дає можливість дійти висновку, що всі проступки у цій сфері можна поділити залежно від родового об'єкта. Так, на думку В.К. Колпакова, родовим об'єктом є однорідна група суспільних відносин, що є невід'ємною і самостійною

⁵²⁵ Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122 (зі змінами та доповненнями).

частиною загального об'єкта⁵²⁶. Деякі науковці також уточнюють, що це не просто група однорідних суспільних відносин, а й однорідна група правопорушень, яка на них посягає⁵²⁷. На наш погляд, родовим об'єктом проступків проти публічного порядку є суспільні відносини у сфері публічних правовідносин.

Безпосередній об'єкт проступку проти публічного порядку – це конкретні суспільні відносини, на які посягає дане правопорушення. Такий об'єкт є конструктивною частиною видового та родового об'єктів. Саме з метою охорони безпосереднього об'єкта законодавець видає відповідні деліктні норми, встановлює склади правопорушень, визначає вид санкцій⁵²⁸.

Необхідно зазначити, що поняття безпосереднього об'єкта проступку часто ототожнюють із його предметом. У юридичній науці питання про предмет проступків, на наш погляд, досліджене значно менше, ніж поняття «предмет злочину». Але не можна не погодитись із тим, що чітке визначення предмета проступку в деяких випадках дає можливість правильно кваліфікувати цей проступок, визначити його об'єкт. Більше того, у тих випадках, коли предмет передбачено як ознаку складу проступку, його встановлення є обов'язковим.

Зокрема, деякі автори вважають, що предмет правопорушення можна зарахувати до факультативних ознак об'єктивної сторони⁵²⁹. Проте більшість авторів зараховує предмет делікту до його об'єкта, ототожнюючи його з безпосереднім об'єктом⁵³⁰. Оскільки суспільні відносини, що охороняються адміністративним законодавством, мають стійкі закономірні зв'язки, що виникають між людьми в процесі їх діяльності, то структурні елементи цих відносин (суб'єкти, предмет, сама діяльність) можуть бути предметом посягання.

Тож, характеризуючи поняття «предмет проступку» Д. М. Бахрах зазначає, що предмет проступку – це ті фізичні предмети зовнішнього світу, впливаючи на які, правопорушник посягає на суспільні відносини⁵³¹. Між тим С.Т. Гончарук, В.Д. Резвих поряд із матеріальними речами, предметами

⁵²⁶ Колпаков В.К. Адміністративне право України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2001. 752 с. С. 265.

⁵²⁷ Адміністративне право України: підручник /Ю.П. Битяк, В.М. Парашук та ін.; за ред. Ю.П. Битяка. Київ: Юрінком Інтер, 2005. 544 с. С. 265.

⁵²⁸ Михайлов Р.І. Характеристика складу адміністративних деліктів у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху. *Держава та регіони*. 2010. № 3. С. 172–177. С. 176.

⁵²⁹ Пионтковский А.А., Меньшагин В.Д. Курс советского уголовного права: Особенная часть. Москва: Госюриздат, 1955. Т. 1. 584 с.С. 376.

⁵³⁰ Трайнин А.Н. Общее учение о составе преступления. Москва: Госюриздат, 1957. С. 256.

⁵³¹ Бахрах Д.Н. Советское законодательство об административной ответственности: учебное пособие. Пермь, 1969. 140 с.С. 81.

виділяють і діяльність суб'єктів відносин, на які чиняться посягання⁵³² (наприклад, під час порушення встановлених правил для боротьби із хворобами і шкідниками рослин). Отже, у поняття «предмет проступку» деякі науковці вкладають більш широкий зміст, ніж загальноприйнято (фізичні предмети зовнішнього світу) – ним можуть бути діяльність (або результати такої діяльності) суб'єктів відносин, на які чиняться посягання.

Як свідчить практика, загалом предметом проступку можуть бути контрабандні речі, гроші, посіви, тварини тощо. Таким чином, в окремих випадках предметом може бути заподіяна шкода (наприклад, умисне псування паспорта). У більшості випадків предмет проступку, суспільна мораль шкоди від протиправних дій не зазнає, проте її зазнає саме суспільство. Стосовно проступків проти публічного порядку, то предмет не є їх обов'язковим елементом, оскільки відповідні суспільні відносини, які є безпосереднім об'єктом, за змістом КУпАП, у більшості випадків не мають свого матеріального виразу, а є певними правилами поведінки.

11.3 Процесуальні права учасників провадження у справі про проступок проти публічного порядку

Відповідно до Конституції, Україна є демократичною державою, в якій людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність (ст. 3)⁵³³. Разом із тим, провадження у справах про адміністративні правопорушення є складовою виконавчо-розпорядчої діяльності публічних інституцій, способом і формою здійснення адміністративної юрисдикції компетентними органами та посадовими особами в порядку, регламентованому законом⁵³⁴.

Стосовно визначення провадження, яке є важливим видом юрисдикційних (конфліктних) проваджень, думки вчених-адміністративістів в цілому збігаються, проте містять і певні відмінності. Тому цілком доречним є

⁵³² Гончарук С.Т. Юридическая квалификация административно-наказуемого мелкого хищения социалистического имущества. Труды КВШ МВД СССР. Киев, 1978. Т. 4. С. 112; Резвых В.Д. Административная ответственность за хозяйственные правонарушения. Горький, 1976. 80 с. С. 63.

⁵³³ Конституція України: прийнята 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

⁵³⁴ Поняття, принципи, ознаки провадження у справах про адміністративні правопорушення. URL: https://studopedia.eu/9_61959_ponyattu-a-printsipi-oznaki-provazhennya-u-spravah-pro-administrativni.

розгляд сучасних визначень провадження у справах про адміністративні проступки проти публічного порядку⁵³⁵.

Аналіз змісту окремих положень українського законодавства, якими регламентовано засади провадження у справах про адміністративні проступки проти публічного порядку, свідчить, що в умовах реформування української держави по-новому постає питання прав і свобод людини і громадянина та їх законних інтересів, європейських принципів функціонування публічної адміністрації тощо. Не є винятком процесуальні права учасників провадження у справі про проступок проти публічного порядку. У юридичній літературі точиться дискусія навколо питання застосування терміна «учасник провадження». Розглядаючи питання класифікації учасників провадження у справах про проступки, деякі вчені частіше використовують поняття «учасники провадження»⁵³⁶, інші – «суб'єкти провадження»⁵³⁷, що не має принципового значення в тих випадках, коли провадження у справах про проступки розглядають як сукупність специфічних відносин⁵³⁸.

Між тим, ураховуючи існуюче правове регулювання провадження у справах про проступки, учасників провадження у справах про проступки проти публічного порядку можна класифікувати за характером процесуального статусу на три групи. До першої групи належать державні органи, їх посадові особи, які уповноважені розглядати та приймати рішення у справах про проступки. До другої можуть належати будь-які суб'єкти, як органи, так і посадові особи. До третьої групи належать: свідки, постраждалі, експерти, перекладачі, адвокати⁵³⁹.

Особлива група учасників провадження – публічні організації, трудові колективи, адміністрація за місцем роботи, навчання або проживання порушників. Вони співпрацюють із державними органами, допомагаючи їм у здійсненні виховної роботи. З другого боку, особа, яка вчинила проступок проти публічного порядку, може бути звільнена від відповідальності з передачею матеріалів на розгляд товариського суду, публічної організації, трудового колективу⁵⁴⁰.

⁵³⁵ Поняття, принципи, ознаки провадження у справах про адміністративні правопорушення. URL: https://studopedia.su/9_61959_ponyattya-printsipi-oznaki-provadhennya-u-spravah-pro-administrativni.

⁵³⁶ Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Адміністративне право України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2003. 544 с. С. 300.

⁵³⁷ Бахрах Д.Н. Административная ответственность граждан в СССР: учебное пособие. Свердловск, 1989. 204 с. С. 133–134.

⁵³⁸ Миколенко О.І. Адміністративний процес та адміністративна відповідальність в Україні: навч. посібн. Харків: Одісей, 2010. 368 с. С. 123.

⁵³⁹ Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Адміністративне право України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2003. 544 с. С. 300.

⁵⁴⁰ Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Адміністративне право України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2003. 544 с.

Розглянемо детально зазначені групи учасників провадження у справах про проступки проти публічного порядку. Перелік першої групи учасників визначений главою 17 КУпАП, за змістом якої справи про проступки проти публічного порядку можуть розглядатись, зокрема, адміністративними комісіями при виконавчих комітетах сільських, селищних, міських рад; виконавчими комітетами селищних, сільських, міських рад; районними у місті, міськими чи міськрайонними судами (суддями), а також в інших випадках, передбачених КУпАП, місцевими адміністративними судами, апеляційними судами, вищими спеціалізованими судами та Верховним Судом⁵⁴¹. Такі самі повноваження пп. 4 п. б ч. 1 ст. 38 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» надає виконавчим органам сільських, селищних та міських рад⁵⁴². Таким чином, особи, уповноважені від імені публічно-юрисдикційних органів розглядати справи про проступки проти публічного порядку, обіймають посаду у відповідному органі, мають повноваження владно-публічного характеру, які виконують розпорядчі функції (тобто наказові), у зв'язку з чим є посадовими особами.

Необхідно зауважити, що адміністративними комісіями є колегіальні органи, створені виконавчими органами сільських, селищних та міських рад, уповноважені розглядати справи про проступки, що посягають на публічний порядок, зокрема, передбачені статтями 175-1, 179, 180, ч. 4 ст. 181, ч. 1 ст. 183 КУпАП⁵⁴³.

На практиці в діяльності адміністративних комісій щодо розгляду справ про проступки проти публічного порядку нерідко виявляється юридична некомпетентність її членів, які, зазвичай, не мають відповідної освіти. Це призводить до складання процесуальних документів у справах про проступки проти публічного порядку (протоколів та постанов) із порушенням вимог чинного законодавства. Наприклад, у таких документах немає необхідних відомостей про осіб, щодо яких розглядаються справи, наявне неповне зазначення обставин вчинення правопорушення і підстав притягнення до адміністративної відповідальності, міститься нечітке формулювання суті прийнятих постанов (рішень). Невиконання вимог закону щодо змісту і форм процесуальних документів, що складаються при розгляді справ про

⁵⁴¹ Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122.

⁵⁴² Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua>.

⁵⁴³ Кодекс України про адміністративні правопорушення: від 7 грудня 1984 року. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122 (із змінами та доповненнями).

проступки, нерідко тягне за собою порушення прав та інтересів потерпілих і осіб, що притягуються до відповідальності⁵⁴⁴.

Підвідомчість справ районним (міським) судам (суддям) (ст. 221 КУпАП) зумовлена заходами стягнення, які вони можуть накладати: ст. 31 (виправні роботи), ст. 32 (адміністративний арешт). Крім цього, відповідно до ст. 41 Конституції України конфіскація також має застосовуватися у судовому порядку⁵⁴⁵. Такі повноваження судів (суддів) визначають їхнє особливе місце в системі суб'єктів адміністративної юрисдикції⁵⁴⁶. Судді районних, районних у місті, міських чи міськрайонних судів розглядають справи про проступки, що посягають на публічний порядок, передбачені такими статтями КУпАП: 173, 173-1, 173-2, 174, 177-2, ч. 3 ст. 178, ч.ч. 1, 2 ст. 181, ч. 2 ст. 182, 184, а також справи про адміністративні порушення, вчинені особами віком від шістнадцяти до вісімнадцяти років⁵⁴⁷.

Зокрема, до суб'єктів, які вирішують справу про порушення публічного порядку, також належать органи внутрішніх справ (ст. 222 КУпАП). Характеризуючи правоохоронні органи як суб'єктів публічної юрисдикції, необхідно зазначити, що від їх імені можуть розглядати справи: начальники або заступники начальників відділів (управлінь) внутрішніх справ; працівники Національної поліції, на яких покладено нагляд за додержанням відповідних правил; дільничні інспектори (старші дільничні інспектори) поліції. Від імені правоохоронних органів розглядати справи про проступки, що посягають на публічний порядок і публічну безпеку, і накладати стягнення мають право: начальники органів внутрішніх справ та їх заступники – за порушення, передбачені ст.ст. 173, 175-1, 176, 177, 178 КУпАП, дільничні інспектори (старші дільничні інспектори) поліції – за правопорушення, передбачені ст. 177, частинами 1, 2 ст. 178 КУпАП. Справи про проступки, пов'язані з порушенням встановлених законодавством вимог пожежної безпеки, розглядають органи державної техногенної та пожежної безпеки (ст. 175 КУпАП)⁵⁴⁸.

⁵⁴⁴ Бондар В.В. Органи уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення. URL: http://www.lex-line.com.ua/?go=full_article&id=81.

⁵⁴⁵ Конституція України: прийнята 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

⁵⁴⁶ Кузьменко О.В., Гуржій Т.О. Адміністративно-процесуальне право України: підручник /за ред. О.В. Кузьменко. Київ: Атіка, 2008. 416 с. С. 235–236.

⁵⁴⁷ Кодекс України про адміністративні правопорушення: від 7 грудня 1984 року. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122 (із змінами та доповненнями).

⁵⁴⁸ Кодекс України про адміністративні правопорушення: від 7 грудня 1984 року. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122 (із змінами та доповненнями).

Учасником провадження у справі про проступок проти публічного порядку, безперечно, є особа, яку притягають до відповідальності. Навколо неї, власне, і концентрується процесуальна діяльність усіх інших суб'єктів провадження⁵⁴⁹. Особа, яка притягується до відповідальності, має право: знайомитися з матеріалами справи; давати пояснення; подавати докази; заявляти клопотання; при розгляді справи користуватися юридичною допомогою захисника; виступати рідною мовою; користуватися послугами перекладача, якщо не володіє мовою, якою ведеться провадження; оскаржити постанову по справі⁵⁵⁰.

Насамперед законодавець встановлює, що особа має право знайомитися з матеріалами справи, давати пояснення. Цим правом можна скористатися вже з моменту складання протоколу: ознайомитися зі змістом протоколу, подати пояснення та зауваження щодо нього, підписати або відмовитися від підпису та викласти мотиви своєї відмови. Відмова від підпису не зупиняє подальший рух справи, але вона повинна бути спеціально зафіксована⁵⁵¹.

Справи про проступки проти публічного порядку розглядаються в присутності особи, яка притягується до відповідальності. Під час відсутності цієї особи справа може бути розглянута лише у випадках, коли є дані про своєчасне сповіщення особи про місце і час розгляду справи і якщо від неї не надійшло клопотання про відкладення розгляду справи.

Необхідно зазначити, що законодавством не передбачена єдина форма повідомлення для явки до юридичного органу, а також строк її вручення. Тому доцільно було б закріпити необхідність вручення повідомлення, наприклад, за три доби до слухання справи, а також розробити єдину форму повідомлення, де, крім обов'язкових реквізитів, містилися б посилання на статтю, яка була порушена, а також на конкретний час і місце для ознайомлення з матеріалами справи. Адже право на ознайомлення з матеріалами справи є дієвим засобом захисту інтересів осіб, які притягаються до відповідальності⁵⁵².

Між тим частиною 2 ст. 268 КУпАП передбачено перелік категорій справ про проступки, що посягають на публічний порядок, при розгляді яких участь особи щодо якої здійснюється провадження є обов'язковою. У разі ухилення особи від явки за викликом уповноваженого органу (особи) її може бути піддано приводу. Законами України можуть бути передбачені й інші

⁵⁴⁹ Адміністративне право України: підручник /за заг. ред. Т.О. Коломоєць. Київ: Істина, 2009. 480 с. С. 205–206.

⁵⁵⁰ Кодекс України про адміністративні правопорушення: від 7 грудня 1984 року. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122 (із змінами та доповненнями).

⁵⁵¹ Когут О.В. До питання про права особи, яка притягається до адміністративної відповідальності. URL: http://www.lex-line.com.ua/?go=full_article&id=423.

⁵⁵² Когут О.В. До питання про права особи, яка притягається до адміністративної відповідальності. URL: http://www.lex-line.com.ua/?go=full_article&id=423.

випадки, коли явка особи, щодо якої здійснюється провадження, є обов'язковою. Привід здійснюється органом внутрішніх справ (поліцією), як правило, за місцем фактичного проживання осіб, які ухиляються від явки на виклик⁵⁵³. Особу порушника характеризують передусім ознаки, властиві суб'єктові проступку (вік, стать, службовий та соціальний стани, протиправна поведінка в минулому, а також поведінка в трудовому колективі і в побуті, ставлення до сім'ї, колег по роботі, навчання тощо). Усі ці обставини мають бути встановлені органом (посадовою особою), який розглядає справу, щоб мати повне уявлення про особу порушника⁵⁵⁴.

Ступінь вини правопорушника залежить від форми вини, у якій вчинено проступок, а також від мотиву і мети його вчинення. Зрозуміло, що вчинення правопорушення умисно відрізняється від вчинення його з необережності.

Проступок проти публічного порядку визнається вчиненим умисно, коли особа, яка його вчинила, усвідомлювала протиправний характер своєї дії або бездіяльності, передбачала її шкідливі наслідки і бажала їх, або свідомо допускала настання цих наслідків. Проступок проти публічного порядку визнається вчиненим із необережності, коли особа, яка його вчинила, передбачала можливість настання шкідливих наслідків своєї дії чи бездіяльності, але легковажно розраховувала на їх відвернення або не передбачала можливості настання таких наслідків, хоч повинна була їх передбачити⁵⁵⁵.

У першому випадку ступінь вини порушника вищий. Деякі правопорушення можуть бути вчинені тільки умисно. У цих випадках для визначення ступеня вини порушника має значення вид умислу – прямий чи непрямий. Якщо проступок вчинено з прямим умислом, ступінь вини порушника може підвищити наявність корисливого або іншого низького мотиву⁵⁵⁶. При застосуванні окремих стягнень: штрафу, конфіскації, виправних робіт, – має бути врахований також майновий стан порушника. При цьому враховується не тільки розмір заробітної плати особи, а й усі інші види її

⁵⁵³ Кодекс України про адміністративні правопорушення: від 7 грудня 1984 року. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122 (із змінами та доповненнями).

⁵⁵⁴ Манжула А.А. Учасники провадження по справах про проступки проти громадського порядку. *Вісник Академії праці і соціальних відносин ФПУ*. Серія: «Право та державне управління»: науковий збірник. 2011. № 3. С. 96–101. С. 99.

⁵⁵⁵ Петков С.В. Кодекс про публічний порядок: необхідність розробки та прийняття. URL: <https://www.obozrevatel.com/my/life/52083-kodeks-pro-publichniy-poryadok-eobhidnist-rozrobki-ta-prijnyattya.htm>

⁵⁵⁶ Ващенко С.В., Поліщук В.Г. Адміністративна відповідальність: навчальний посібн. Запоріжжя: Юрид. ін-т МВС України, 2001. 142 с

прибутку, який підлягає оподаткуванню, а також наявність або відсутність у неї утриманців⁵⁵⁷.

Між тим зазначимо, що обставинам, що пом'якшують чи обтяжують відповідальність за проступок, присвячено окремі статті КУпАП. Зокрема, у ст. 34 КУпАП мова йде про обставини, що пом'якшують відповідальність: щире розкаяння винного; відвернення винним шкідливих наслідків проступку, добровільне відшкодування збитків або усунення заподіяної шкоди; вчинення проступку під впливом сильного душевного хвилювання або у разі збігу тяжких особистих чи сімейних обставин; вчинення проступку неповнолітнім; вчинення проступку вагітною жінкою або жінкою, яка має дитину віком до одного року. Цей перелік може бути доповнено законодавством, тобто він не є вичерпним. Більше того, орган (посадова особа), який розглядає справу, може визнати пом'якшувальними і обставини, які не передбачені законом (наприклад, бездоганна трудова діяльність, похилий вік, наявність у правопорушника утриманців тощо)⁵⁵⁸. З іншого боку, ст. 35 КУпАП встановлено виключний перелік обставин, що обтяжують відповідальність за проступок проти публічного порядку, що не підлягає розширеному тлумаченню. До таких обставин належить: продовження протиправної поведінки, незважаючи на вимогу уповноважених на те осіб припинити її; повторне протягом року вчинення однорідного проступку, за який особу вже було піддано стягненню; вчинення проступку особою, яка раніше вчинила злочин; утягнення неповнолітнього в протиправну поведінку; вчинення проступку групою осіб; вчинення правопорушення в умовах стихійного лиха або за інших надзвичайних обставин; вчинення проступку у стані сп'яніння. Залежно від характеру проступку орган (посадова особа), який накладає стягнення, може не визнати останню обставину обтяжливою⁵⁵⁹.

Необхідно враховувати: обставини, що пом'якшують і обтяжують відповідальність, мають велике значення під час накладання стягнення. Урахування пом'якшувальних обставин дає органу (посадовій особі), який розглядає справу, право призначити стягнення ближче до мінімуму санкції статті, якою передбачено відповідальність за таке діяння, а якщо санкція альтернативна – застосувати більш м'який вид стягнення. Наявність обтяжуючих обставин, навпаки, дає можливість накласти стягнення, яке дорівнює максимуму санкції статті КУпАП або наближене до

⁵⁵⁷ Кузьменко О.В., Гуржій Т.О. Адміністративно-процесуальне право України: підручник / за ред. О.В. Кузьменко. Київ: Атіка, 2008. 416 с. С. 238.

⁵⁵⁸ Кодекс України про адміністративні правопорушення: від 7 грудня 1984 року. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122 (із змінами та доповненнями).

⁵⁵⁹ Кодекс України про адміністративні правопорушення: від 7 грудня 1984 р. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122 (із змінами та доповненнями).

цього максимуму, а за альтернативної санкції – застосувати суворе стягнення⁵⁶⁰.

Зазначимо, що у статтях 269-274 КУпАП наведено вичерпний перелік процесуальних прав та обов'язків інших учасників провадження – потерпілого, законних представників особи, яка притягується до відповідальності, особи, що надає правову допомогу, свідка, експерта і перекладача.

Потерпілим є особа, якій проступком заподіяно моральну, фізичну або матеріальну шкоду. Потерпілому надається право ознайомитися з матеріалами справи, заявляти клопотання, при розгляді справи користуватися правовою допомогою адвоката, іншого фахівця у галузі права, який за законом має право на надання правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи, оскаржувати постанову по справі про адміністративне правопорушення. Його може бути також опитано як свідка. Участь потерпілого в провадженні має «звинувачувальну спрямованість», він бере участь з метою захисту своїх прав, інтересів, намагається довести, що порушення дійсно мало місце і його інтереси порушено, йому завдано шкоди⁵⁶¹.

Законні представники (батьки, усиновителі, опікуни, піклувальники) представляють інтереси особи, що притягується до відповідальності, чи потерпілого, які є неповнолітніми або через свої фізичні чи психічні вади не можуть самі здійснювати свої права. Вони мають право ознайомитися з матеріалами справи, заявляти клопотання від імені особи, інтереси якої вони представляють, оскаржувати рішення у справі.

Захисником може бути адвокат або особа, яка є фахівцем у сфері права і за законом має право на надання правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи. Захисник може ознайомитися з матеріалами справи, заявляти клопотання, за дорученням особи, яка його запросила, і від її імені приносити скарги на рішення у справі. Його повноваження на участь у розгляді справи про проступок проти публічного порядку посвідчуються відповідним документом, який підтверджує право на надання правової допомоги.

Як свідок у справі про проступок проти публічного порядку може бути викликана будь-яка особа, про яку наявні дані, що їй відомі які-небудь обставини, що підлягають установленню у цій справі. Свідок зобов'язаний з'явитися у зазначений час на виклик органу чи посадової особи, який розглядає справу, дати правдиві пояснення, повідомити все відоме йому по справі і відповісти на поставлені запитання⁵⁶².

⁵⁶⁰ Кузьменко О.В., Гуржій Т.О. Адміністративно-процесуальне право України: підручник /за ред. О.В. Кузьменко. Київ: Атіка, 2008. 416 с. С. 239.

⁵⁶¹ Адміністративне право України: підручник /за заг. ред. Т.О. Коломоєць. Київ: Істина, 2009. 480 с. С. 206.

⁵⁶² Адміністративне право України: підручник /за заг. ред. Т.О. Коломоєць. Київ: Істина, 2009.480 с. С. 206.

Наразі експерт призначається органом (посадовою особою), який розглядає справу у разі коли виникає потреба у спеціальних знаннях, у тому числі для визначення розміру майнової шкоди, заподіяної проступком, а також суми грошей, одержаних унаслідок вчинення адміністративного правопорушення, які підлягатимуть конфіскації.

Він зобов'язаний з'явитися на виклик і дати об'єктивний висновок щодо поставлених запитань. Експерт має право ознайомитися з матеріалами справи, що стосуються предмета експертизи, заявляти клопотання про надання йому додаткових матеріалів, необхідних для надання висновку, з дозволу зазначеного органу (посадової особи) ставити особі, яка притягується до відповідальності за проступок проти публічного порядку, потерпілому, свідкам запитання, що стосуються предмета експертизи, бути присутнім під час розгляду справи.

Перекладач відповідно до ст. 274 КУпАП призначається органом (посадовою особою), у провадженні якого перебуває справа про порушення публічного порядку, у разі необхідності⁵⁶³.

Зрозуміло, що діяльність учасників провадження у справах про проступки проти публічного порядку розвивається у часі як послідовна низка пов'язаних між особою процесуальних дій щодо реалізації прав і взаємних обов'язків. Грунтуючись на підході до розуміння поняття «стадія провадження у справах про проступки», сформованому ще в радянській юридичній літературі⁵⁶⁴, доходимо висновку, що провадження у справах проти публічного порядку як публічне провадження є порівняно самостійною частиною, яка (поряд із загальними завданнями провадження) має властиві тільки їй завдання й особливості, що визначають, з одного боку, належність стадії до загальної системи провадження, а з іншого – якісні особливості як до певної міри самостійного явища. Сукупно всі стадії спрямовані на досягнення загальної мети та вирішення закріплених у законі завдань провадження⁵⁶⁵. Принципово важливим є те, що у підсумку стадії повинні повно і точно відображати цілісну картину провадження як сукупність окремих дій або операцій, що здійснюються у процесі реалізації правових норм. Спільними для проваджень у справах про проступки, а отже, і для кожного з проваджень є такі стадії: аналіз ситуації, в ході якого збирається, досліджується інформація про фактичний стан справи, реальні факти, існуючі проблеми, ця інформація фіксується на

⁵⁶³ Кодекс України про адміністративні правопорушення: від 7 грудня 1984 року. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122 (із змінами та доповненнями).

⁵⁶⁴ Процессуальные формы административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел / А. П. Шергин, В. Ф. Фефилова и др. Москва, 1985. 198 с. С. 7–8.

⁵⁶⁵ Бортняк Д. Характеристика провадження у справах про адміністративні правопорушення в умовах реформування адміністративного права. *Підприємництво, господарство і право*. 2009. № 10. С. 179–189.

матеріальних носіях у вигляді протоколів, довідок, схем, звітів та лягає в основу рішень публічної влади; прийняття рішення (наказу, постанови, інструкції) у справі, в якій фіксується воля суб'єкта публічної адміністрації; виконання рішення.

Забезпечення прав і свобод людини і громадянина визначає цілеспрямованість існування держави. В Основному Законі України визначено, що права і свободи людини, їх гарантії визначають зміст і спрямованість державної діяльності, їх закріплення та забезпечення є головним обов'язком держави⁵⁶⁶. Реалізація цієї конституційної новели залежить від формування та ефективного функціонування інститутів публічної адміністрації (влади), одним з яких є адміністративно юрисдикційна діяльність, запровадження та функціонування якої спрямоване на удосконалення юридичних засобів захисту прав і свобод громадян. Інститут адміністративно юрисдикційної діяльності є не лише складовою процесу формування України як правової держави, а й важливою умовою забезпечення захисту суб'єктивних прав громадян у сфері діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування під час реалізації ними владних управлінських функцій⁵⁶⁷.

Необхідно зауважити, що питання визначення стадії адміністративних проваджень у справах про забезпечення публічного порядку має свої труднощі. Складність цього питання насамперед у тому, що в сучасних наукових дослідженнях не вироблено єдиного підходу до розуміння сутності самого адміністративного процесу, а отже, постає проблема визначення змісту стадії як ключової категорії процесу. Особливо актуальні проблеми становлення і розвитку адміністративної юстиції, оскільки інститут адміністративної юстиції та його процесуальна форма реалізації – судовий адміністративний процес – є порівняно новими для науки адміністративного права та процесу.

У науковій літературі поняття «адміністративний процес» розглядається у широкому та вузькому розумінні. Перший підхід («управлінський») передбачає визначення адміністративного процесу як врегульованого нормами адміністративно-процесуального права порядку розгляду індивідуально-визначених справ у сфері виконавчої діяльності органів державної влади, а в передбачених законодавством випадках й іншими, уповноваженими на те органами. Тобто, у широкому розумінні адміністративний процес – це вся сукупність адміністративних проваджень⁵⁶⁸. Адміністративний процес у вузькому розумінні розглядається з точки зору процесуального порядку як врегульований нормами адміністративно-процесуального права порядок провадження у справах

⁵⁶⁶ Конституція України: прийнята 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

⁵⁶⁷ Вовк П.В. До питання про визначення поняття стадії судового адміністративного процесу. *Актуальні проблеми держави і права*. 2009. Вип. 45. С. 187–192.

⁵⁶⁸ Галіціна Н.В. Адміністративна процедура як інститут адміністративного процесу. URL: file:///C:/Users/HP/Downloads/FP_index.htm_2010_4_28.pdf.

про адміністративні правопорушення та застосування до правопорушника адміністративних стягнень, а також як розгляд справ щодо застосування заходів адміністративного примусу⁵⁶⁹. Не виняток і правопорушення щодо запобігання проступкам у сфері публічного порядку. Зокрема, адміністративний процес спрямований на вирішення адміністративної справи і виражений через здійснення операцій з нормами адміністративного процесуального права. Компетенцію у сфері захисту прав і свобод засобами адміністративної юстиції покладено на орган державної виконавчої влади – Національну поліцію. Рішення підрозділів Національної поліції закріплюються у офіційних актах-документах, які складаються із дотриманням вимог юридичної техніки.

Аналізуючи теоретичні напрацювання з обраної проблематики, під категорією «стадія провадження» розуміють як порівняно самостійну частину провадження, яка поряд з його загальними задачами, має властиві тільки їй завдання, документи та інші особливості⁵⁷⁰. Існує думка, що стадіями провадження є послідовні етапи діяльності, що завершується шляхом прийняття процесуального документа, в якому в концентрованій формі показані результати певних процесуальних дій⁵⁷¹.

Однак стадії відрізняються одна від одної, що зумовлено тим, що: стадія – це самостійна частина провадження, яка має специфічні завдання; вона має особливе коло суб'єктів, що беруть у ній участь із визначеною юридичною роллю; стадія має свої етапи, наповнені діями. Етапи такого провадження – це сукупність послідовних процесуальних дій, об'єднаних єдиною проміжною метою на певному відрізку конкретного провадження, а дії є найменшими структурними елементами процесу; стадія оформлюється спеціальним процесуальним документом, який ніби підсумовує діяльність на відповідній фазі. Після прийняття такого документа розпочинається нова стадія. Стадії органічно пов'язані між собою: наступна, як правило, починається лише після того, коли закінчена попередня, і ґрунтується на її результатах; стадія характеризується певним співвідношенням міри пізнання вчиненого правопорушення державним органом та змінами у правовому статусі порушника⁵⁷².

Зауважимо, що правники по-різному тлумачать кількість стадій в окремих провадженнях, але це не має принципового значення. Стадії можна подовжувати, можна ділити на окремі дії, називати основними або допоміжними, та й по-різному називати тощо. Зазначимо також, що стадії

⁵⁶⁹ Адміністративний процес: основні підходи до розуміння /М.В. Лошицький, С.О. Короед. *Держава і право*. 2012. Вип. 55. С. 236–242.

⁵⁷⁰ Бахрах Д.Н. *Административное право: учебник*. Москва : БЕК, 1996. 355 с. С. 152–156.

⁵⁷¹ Голосніченко І.П., Стахурський М.Ф. *Адміністративний процес: навчальний посібник*. Київ : ГАН, 2003. 256 с. С. 155.

⁵⁷² Шиндяпина М.Д. *Стадии юридической ответственности: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01*. Москва, 1996. 210 с. С. 40.

одних видів проваджень зафіксовані в нормативному порядку, інших – не зафіксовані і є специфічним результатом доктринального узагальнення чинних у тій чи іншій сфері правил.

Разом із тим, ґрунтуючись на теорії адміністративного права та процесу, доходимо висновку, що стадіями провадження у справах про проступки проти публічного порядку є: 1) порушення справи; 2) розслідування справи; 3) розгляд справи; 4) винесення постанови; 5) перегляд постанови; б) виконання постанови.

Необхідно наголосити, що в юридичній літературі виокремлюють поняття «елементи провадження». Зокрема, Д. М. Бахрах виділяє такі елементи: цілі провадження у справах про проступки; принципи; коло учасників, їх права та обов'язки; система вчинюваних дій, їх послідовність; стадії провадження; строки вчинюваних дій; види та умови використання доказів; підвідомчість справ; зміст та порядок оформлення документів; види, розміри та порядок застосування заходів примусу; порядок відшкодування витрат⁵⁷³.

В цілому ми погоджуємося із думкою про можливість виокремлення елементів провадження, лише зазначимо, що провадження у справах про проступки проти публічного порядку, як і будь-яке провадження, про які йшлося вище, передусім з практичної позиції складається з низки окремих операцій. Вивчення таких операцій у різних видах проваджень принаймні свідчить про чотири ознаки, притаманні їм: вони здійснюються послідовно, тобто одна операція змінює іншу, утворюючи своєрідний ланцюг дій; розташування операцій у цьому ланцюгу не випадкове, їх послідовність логічно визначена (винесення постанови у справі не може передувати такій операції, як складання протоколу про проступок); різними видами проваджень притаманні різні за характером і призначенням операції, різняться вони і за ступенем урегульованості процесуальними нормами; здійснення тієї або іншої операції у тому або іншому провадженні визначається процесуальними нормами і виступає як момент реалізації матеріальних норм права⁵⁷⁴.

Важливим є розуміння початку та закінчення провадження у справах про проступки проти публічного порядку, оскільки різні варіанти вирішення цього питання правозастосовцем не найкращим чином впливають на стан забезпечення прав і свобод людини під час діяльності щодо охорони публічного порядку, зокрема тієї, яка здійснюється правоохоронними органами. Зокрема, на думку Д.М. Бахраха і Е.М. Ренова, початком провадження у справах про проступки є момент надходження до

⁵⁷³ Бахрах Д.Н. Административное право: учебник для вузов. 2-е изд., изм. и доп. Москва: Норма, 2005. 800 с. С. 589.

⁵⁷⁴ Кузьменко О.В., Гуржій Т.О. Адміністративно-процесуальне право України: підручник / за ред. О.В. Кузьменко. Київ: Атіка, 2008. 416 с. С. 130.

компетентного органу інформації про проступок, а також, коли ця інформація стала відома посадовій особі⁵⁷⁵.

Не погоджуючись з наведеною вище думкою, О.І. Миколенко зазначає, що отримання інформації про подію проступку передує початку провадження, бо, отримавши таку інформацію, орган адміністративної юрисдикції може на неї зреагувати відповідним чином лише тоді, коли мине відповідний проміжок часу. На думку правника, отримання компетентним органом (посадовою особою) інформації про подію проступку можна розглядати лише як підставу порушення (початку) провадження. Момент же вчинення першої дії уповноваженою посадовою особою після отримання інформації про подію проступку необхідно розглядати як момент порушення (початку) провадження. Учений доходить висновку, що під порушенням провадження в справах про проступки необхідно розуміти перші дії, які здійснюють компетентні органи адміністративної юрисдикції (посадові особи) у рамках провадження, після того, як їм стала відома інформація про подію⁵⁷⁶.

Водночас провадження за наявності відповідних приводів порушується ще з моменту вчинення перших процесуальних дій компетентними органами адміністративної юрисдикції, які спрямовані на перевірку інформації про вірогідне вчинення делікту особою. Між тим С.І. Саєнко вважає, що з метою усунення зазначеної прогалини в законодавстві України та підвищення ефективності юрисдикційної практики в ст. 247 КУпАП доцільно вказати на те, що не провадження, а лише справа про правопорушення не може бути порушена, а розпочате провадження у справі про проступок підлягає закриттю за наявності зазначених у цій статті обставин⁵⁷⁷.

Також зазначимо, що порушення справи про адміністративне правопорушення та адміністративне розслідування – це початкова стадія адміністративного провадження, якою охоплюється комплекс першочергових процесуальних дій, що забезпечують згодом можливість розгляду справи по суті. У межах цієї стадії встановлюється факт протиправної поведінки, особа правопорушника, інші фактичні обставини у справі, збираються й аналізуються докази, дається первісна правова оцінка скоєному, тобто здійснюється певне адміністративне розслідування у справі з відповідним процесуальним оформленням результатів такого розслідування з метою підготовки справи для розгляду по суті. Закінчується ця стадія в більшості

⁵⁷⁵ Бахрах Д.Н., Ренов Э.Н. Производство по делам об административных правонарушениях: пособ. для слушателей народных университетов. М.: Знание, 1989. 88 с. С. 38.

⁵⁷⁶ Миколенко А.И. Административный процесс и административная ответственность в Украине: учебное пособие. Харьков: Одиссей, 2004. 272 с. С. 178–180.

⁵⁷⁷ Саєнко С.І. Порушення адміністративно-деліктного провадження та справи про адміністративний проступок як об'єкт наукового аналізу. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка*. Луганськ, 2009. № 4. URL: www.nbu.gov.ua/portal/.../09_4_3_1.pdf.

випадків передачею матеріалів справи для розгляду за підвідомчістю. Підставою для порушення справи, як і підставою для настання адміністративної відповідальності, є скоєння особою (як фізичною, так і юридичною) адміністративного правопорушення. Спеціальної процесуальної дії, як і спеціального процесуального документа про порушення справи про адміністративне правопорушення чинним законодавством на даний час не передбачено. У правозастосовчій практиці, як правило, таким є факт складення протоколу про адміністративне правопорушення⁵⁷⁸.

Слушною є позиція тих правників, які стверджують, що враховуючи зміст чинного КУпАП, справа про проступок порушується з моменту оформлення відповідного процесуального документа. Стосовно фізичних осіб таким процесуальним документом, на думку О.М. Бандурки та М.М. Тищенка, має бути лише протокол про проступок, і зазначений висновок підтверджується в законодавстві України⁵⁷⁹.

Провадження у справі про проступок вважається закінченим, якщо прийняте за нею рішення виконано в повному обсязі. З цієї позиції законодавець передбачає відповідну гарантію реальності рішень, прийнятих юрисдикційним органом. Зокрема, постанова про накладення стягнення є обов'язковою для виконання державними і публічними органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами⁵⁸⁰.

Необхідно зазначити, що в чинному законодавстві немає визначення процесу доказування у провадженні у справах про проступки проти публічного порядку. Як правило, під доказуванням у провадженні у справах про проступки проти публічного порядку, зазвичай, розуміють процесуальну діяльність суб'єктів щодо збору, перевірки та оцінки доказів з метою встановлення об'єктивної істини у справі й прийняття на цій основі законного рішення. Водночас, ураховуючи судову практику Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ), протокол у справі про публічний проступок не визнається як беззаперечний доказ наявності вини у вчиненні проступку проти громадського порядку.

Доцільно зазначити, при цьому, що ЄСПЛ загалом поширює стандарти, які встановлює Конвенція про захист прав і основоположних свобод для кримінального провадження, на провадження у справах про адміністративні правопорушення. Наприклад, у справі «Лучанінова проти України» (рішення

⁵⁷⁸ Адміністративно-юрисдикційна діяльність Національної поліції України: навчальний посібник /за заг. ред. В.А. Глуховері. Дніпро: Дніпропетровський держ. унт внутр. справ, 2016. 264 с.

⁵⁷⁹ Бандурка О.М., Тищенко М.М. Адміністративний процес: підруч. для вищих навч. закладів. Київ: Література ЛТД, 2001. 301 с. С. 167.

⁵⁸⁰ Гусаров С. Особливості адміністративної юрисдикції та реалізації відповідних повноважень органами державного управління і посадовими особами в Україні. *Право України*. 2009. № 2. С. 80–87. С. 84.

від 09.06.2011, заява № 16347/02) провадження у справі про адміністративне правопорушення за ч. 1 ст. 51 КУпАП стосовно заявниці, яка вчинила дрібну крадіжку на загальну суму 0,42 грн, ЄСПЛ розцінив як кримінальне для цілей застосування Конвенції «з огляду на загальний характер законодавчого положення, яке порушила заявниця, а також профілактичну та каральну мету стягнень, передбачених цим положенням»⁵⁸¹. У рішенні у справі «Карелін проти Росії» («Karelin v. Russia», заява № 926/08, рішення від 20.09.2016) ЄСПЛ розглянув ситуацію, коли національний суд при розгляді справи про адміністративне правопорушення без участі сторони обвинувачення, що цілком відповідало нормам російського законодавства, ініціював дослідження доказів обвинувачення та за результатами дослідження доказів притягнув особу до відповідальності, уточнивши в судовому рішенні фабулу правопорушення, усунувши певні розбіжності та неточності, які мали місце в протоколі про адміністративне правопорушення. При цьому, за логікою суду, за умови відсутності сторони обвинувачення та при наявності певної неповноти чи суперечностей, суду не залишилося нічого іншого, як взяти на себе функції сторони обвинувачення, самостійно відшукуючи докази винуватості особи, що становить порушення ч. 1 ст. 6 Конвенції в частині дотримання принципу рівності сторін і вимог змагального процесу (за цих умов особа позбавлена можливості захищатися від висунутого проти нього обвинувачення перед незалежним судом, а навпаки вона має захищатися від обвинувачення, яке, по суті, судом підтримується)⁵⁸².

Під час провадження у справах про проступки проти публічного порядку щодо громадян, які притягаються до відповідальності, можуть застосовуватися процесуальні примусові заходи: доставляння, затримання, особистий огляд, огляд речей, вилучення речей і документів, відсторонення водіїв від керування транспортними засобами, річковими і маломірними суднами та огляд на стан сп'яніння, що не належать до заходів стягнення, однак є видом адміністративно-правового примусу. Це заходи, які допомагають установити фактичні обставини проступку, юридично закріплені у відповідних нормативних документах та сприяють своєчасному і правильному розгляду справи. Вони становлять особливу групу заходів процесуального забезпечення⁵⁸³. Такі засоби відіграють важливу роль в охороні публічного порядку, оскільки допомагають припинити антисоціальну поведінку, а також є способом запобігання протиправній ситуації.

⁵⁸¹ Справа «Лучанінова проти України» (Заява № 16347/02). Європейський суд з прав людини. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/974_788.

⁵⁸² CASE OF KARELIN v. RUSSIA (Application no. 926/08). URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-166737%22%5D%7D>.

⁵⁸³ Бахрах Д.Н., Ренов Э.Н. Производство по делам об административных правонарушениях: пособ. для слушателей народных университетов. Москва: Знание, 1989. 88 с. С. 23.

Заходи забезпечення провадження у справах про проступки, до яких в аспекті правового регулювання на сьогодні належать і проступки проти публічного порядку, є самостійним різновидом заходів публічного примусу і характеризуються всіма ознаками останніх. Як засіб припинення протиправної поведінки, а також спосіб запобігання протиправній ситуації заходи забезпечення провадження у справах про проступки відіграють важливу роль в охороні публічного порядку та забезпеченні суспільної безпеки. Зазначимо також, що такі заходи за своїм характером і цільовим призначенням достатньо різні. Проте значна частина з них притаманна тільки публічному праву і невідома іншим галузям права⁵⁸⁴.

Між тим, ураховуючи міркування науковців стосовно сутності стадій, зазначені вище ознаки можна доповнити положеннями про те, що стадія: по-перше, є самостійною частиною провадження; по-друге, спрямована на досягнення певної мети; по-третє, виконує власні задачі, але в межах загальних завдань усього провадження; по-четверте, відрізняється власним колом права діяльності уповноважених органів, яка спрямована на притягнення до відповідальності осіб, які вчинили протиправні діяння, що посягають на публічний порядок. Таке провадження як системне утворення, має внутрішню структуру, що зумовлено певними стадіями та етапами.

Як наслідок, провадження у справах про проступки проти публічного порядку є різновидом адміністративної діяльності, складовою як правозастосовної, так і правоохоронної діяльності. Правоохоронну діяльність у справах про проступки проти публічного порядку здійснюють представники органів державної влади, державні службовці певних органів, відомств або органи місцевого самоврядування, яким за законодавством делеговані відповідні права та повноваження. Проводячи провадження у справах про проступки проти публічного порядку, уповноважені особи здійснюють низку процедурних дій: огляд, затримання, обшук тощо, які можна класифікувати як слідчі дії у разі виявлення складу злочину. Стадією проваджень у справах про забезпечення публічного порядку є порівняно самостійна частина адміністративного процесу, що має внутрішню, специфічну структуру, елементи якої послідовно й логічно поєднані; вона спрямована на досягнення мети та вирішення власних завдань у сфері публічного характеру, але в межах загальних завдань всього процесу, підсумковий результат якої закріплюється у процесуальному офіційному документі.

⁵⁸⁴ Углик Н. Поняття та класифікація заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення. *Підприємництво, господарство і право*. 2009. № 4. С. 51–53.

References:

1. Bachinin V.A. *Filosofija prava: kratkij slovar'*. SPb.: Lan', 2000, 400 s, S. 20.
2. *Administrativno-pravova reforma v Ukraïni*. URL: https://admin-reforma.at.ua/index/naprjami_ukrajinskoji_reformi_v_ukrajini/0-4
3. *Administrativna vidpovidal'nist' v Ukraïni: navchal'nij posibnik* /za zag. red. A.T. Komzjuka. Harkiv: Universitet vnutr. sprav, 2000, 99 s, S. 5.
4. *Administrativna reforma dlja ljudini: naukovo praktichnij naris* /I.B. Koliushko, V.B. Aver'janov, V.P. Timoshhuk ta in. Kiïv: Fakt, 2001, 72 s, C. 56–57.
5. *Administrativne pravo Ukraïni: pidruchnik* /za zag. red. T.O. Kolomoec'. Kiïv: Istina, 2009. 480 s. S. 205–206.
6. *Administrativne pravo Ukraïni: pidruchnik* /J.P. Bitjak, V.M. Parashhuk ta in.; za red. J.P. Bitjaka. Kiïv: Jurinkom Inter, 2005, 544 s, S. 265.
7. *Administrativnij proces: osnovni pidhodi do rozuminnja* /M.V. Loshic'kij, S.O. Koroed. Derzhava i pravo. 2012, Vip. 55, S. 236–242.
8. *Administrativno-jurisdikcija dij'al'nist' Nacional'noi policii Ukraïni: navchal'nij posibnik* /za zag. red. V.A. Gluhoverti. Dnipro: Dnipropetrovs'kij derzh. unt vnutr. sprav, 2016, 264 s.
9. Al'forov S.M., Minka T.P. *Administrativno-jurisdikcija dij'al'nist' milicii gromads'koï bezpeki: navchal'nij posibnik*. Dnipropetrovs'kij derzh. un-t vnutr. sprav. Xarkiv. Pravo, 2014, 304 s.
10. Bandurka O.M., Tishhenko M.M. *Administrativnij proces: pidruch. dlja vishhih navch. zakladiv*. Kiïv: Literatura LTD, 2001, 301 s, S. 167.
11. Baranov V.V. *Kriminologicheskaja harakteristika i profilaktika huliganstva: uchebnoe posobie*. Moskva, 1982, 72 s, S. 12.
12. Bahrah D.N. *Administrativnaja otvetstvennost' grazhdan v SSSR: uchebnoe posobie*. Sverdlovsk, 1989, 204 s, S. 133–134.
13. Bahrah D.N. *Administrativnoe pravo: uchebnik dlja vuzov. 2-e izd., izm. i dop.* Moskva: Norma, 2005, 800 s, S. 589.
14. Bahrah D.N. *Administrativnoe pravo: uchebnik*. Moskva : BEK, 1996, 355 s, S. 152–156.
15. Bahrah D.N. *Sovetskoe zakonodatel'stvo ob administrativnoj otvetstvennosti: uchebnoe posobie*. Perm', 1969, 140 s, C. 81.
16. Bahrah D.N., Renov J.N. *Proizvodstvo po delam ob administrativnyh pravonarushenijah: posob. dlja slushatelej narodnyh universitetov*. M.: Znanie, 1989, 88 s, S. 38.
17. Bitjak J.P., Zuj V.V. *Administrativnoe pravo Ukrainy (Obshhaja chast'): ucheb. posob.* Har'kov: Odissej, 1999, 224 s, S. 163.
18. Bondar V.V. *Organi upovnovazheni rozgljadati spravi pro administrativni pravoporushennja*. URL: http://www.lex-line.com.ua/?go=full_article&id=81.
19. Bortnjak D. *Harakteristika provadzhennja u spravah pro administrativni pravoporushennja v umovah reformuvannja administrativnogo prava*. Pidpriemnictvo, gospodarstvo i pravo. 2009, № 10, S. 179–189.
20. Vashhenko S.V., Polishhuk V.G. *Administrativna vidpovidal'nist': navchal'nij posibn.* Zaporizhzhja: Jurid. in-t MVS Ukraïni, 2001, 142 s
21. *Velikij tлумachnij slovník suchasnoï ukrains'koï movi (z dodatkami i dopov.)* /uklad. i golov. red. V.T. Busel. K.; Irpin': VTF «Perun», 2005, 1440 s.
22. Vovk P.V. *Do pitannja pro viznachennja ponjattja stadii sudovogo administrativnogo procesu*. Aktual'ni problemi derzhavi i prava. 2009, Vip. 45, S. 187–192.
23. Galicina N.V. *Administrativna procedura jak institut administrativnogo procesu*. URL: file:///C:/Users/HP/Downloads/FP_index.htm_2010_4_28.pdf.
24. Golosnichenko I.P. *Poperedzhennja korislivih prostupkiv zasobami administrativnogo prava*. Kiïv: Vishha shkola, 1991, 207 s, S. 3–5.

25. Golosnichenko I.P., Stahurs'kij M.F. *Administrativnij proces: navchal'nij posibnik*. Kіiv: GAN, 2003, 256 s, S. 155.
26. Goncharuk S.T. *Juridicheskaja kvalifikacija administrativno-nakazuemogo melkogo hishhenija socialisticheskogo imushhestva*. Trudy KVSh MVD SSSR. Kіev, 1978, T. 4, S. 112.
27. Gusarov S. *Osoblivosti administrativnoi jurisdikcii ta realizacii vidpovidnih povnovazhen' organami derzhavnogo upravlinnja i posadovimi osobami v Ukraїni*. Pravo Ukraїni. 2009, № 2, S. 80–87, S. 84.
28. Dodin E.V. *Osnovanie administrativnoj otvetstvennosti: avtoref. diss. ... kand. jurid. nauk*: 12.00.07. Moskva, 1965, 23 s, S. 5–6.
29. Kljushnichenko A.P. *Sovetskoe administrativnoe pravo. Chast' obshhaja: Specializirovannyj kurs lekcij*. Kіev: KVSh MVD SSSR, 1975, 264 s, S. 204.
30. Kogut O.V. *Do pitannja pro prava osobi, jaka pritjagaet'sja do administrativnoi vidpovidal'nosti*. URL: http://www.lex-line.com.ua/?go=full_article&id=423.
31. *Kodeks Ukraїni pro administrativni pravoporushennja vid 7 grudnja 1984 roku*. Vidomosti Verhovnoi Radi Ukraїns'koї RSR. 1984. Dodatok do № 51. St. 1122 (zi zminami ta dopovnennjami).
32. *Kodeks Ukraїni pro administrativni pravoporushennja: nauk.-prakt. koment*. Kіiv : Pravova Ćdnist', 2008, 781 s, C. 334.
33. Kolpakov V. *Kodeks Ukraїni pro administrativni pravoporushennja: poshuk novoi paradigmi*. Pravo Ukraїni. 2004, № 7, S. 85–89, S. 85.
34. Kolpakov V.K. *Administrativne pravo Ukraїni: pidruchnik*. Kіiv: Jurinkom Inter, 2001, 752 s, S. 265.
35. Kolpakov V.K., Gordeev V.V. *Teorija administrativnogo prostupku: monografija*. Harkiv: Harkiv juridichnij, 2016, 344 s, S. 62.
36. Kolpakov V.K., Kuz'menko O.V. *Administrativne pravo Ukraїni: pidruchnik*. Kіiv: Jurinkom Inter, 2003, 544 s, S. 300.
37. Kolpakov V.K., Kuz'menko O.V. *Administrativne pravo Ukraїni: pidruchnik*. Kіiv: Jurinkom Inter, 2003, 544 s, S. 300.
38. Kolpakov V.K., Chernovs'kij O.V. *Porushennja pravil dorozhn'ogo ruhu: kolizijnist' novel i pravove ruguljuvannja: monografija*. Chernivci: Chernivec'kij nac. un-t, 2010, 328 s, C. 13–14.
39. *Konstitucija Ukraїni: prijnjata 28 chervnja 1996 roku*. Vidomosti Verhovnoi Radi Ukraїni. 1996. № 30. St. 141.
40. *Kriminal'ne pravo Ukraїni. Osobлива chastina: pidruchnik /za red. M.I. Mel'nika, V.A. Klimenta*. Kіiv: Juridichna dumka, 2004, 656 s, C. 136, 210, 528.
41. *Kriminal'nij kodeks Ukraїni vid 5 kvitnja 2001 roku*. Vidomosti Verhovnoi Radi Ukraїni. 2001, № 25–26, St. 131.
42. Kuz'menko O.V., Gurzhij T.O. *Administrativno-procesual'ne pravo Ukraїni: pidruchnik /za red. O.V. Kuz'menko*. Kіiv: Atika, 2008, 416 s, S. 235–236.
43. Manzhula A.A. *Geneza ponjattja «prostupok» u zakonodavstvi Ukraїni*. Visnik Zaporiz'kogo nacional'nogo universitetu. 2011, № 4, S. 113–119.
44. Manzhula A.A. *Uchasniki provadzhennja po spravah pro prostupki proti gromads'kogo porjadku*. Visnik Akademii praci i social'nih vidnosin FPU. Serija: «Pravo ta derzhavne upravlinnja»: naukovij zbirnik. 2011, № 3, S. 96–101, S. 99.
45. Mikolenko A.I. *Administrativnij process i administrativnaja otvetstvennost' v Ukraine: uchebnoe posobie*. Har'kov: Odissej, 2004, 272 s, S. 178–180.
46. Mikolenko O.I. *Administrativnij proces ta administrativna vidpovidal'nist' v Ukraїni: navch. posibn*. Harkiv: Odissej, 2010, 368 s, S. 123.
47. Mihajlov R.I. *Harakteristika skladu administrativnih deliktiv u sferi zabezpechennja bezpeki dorozhn'ogo ruhu*. Derzhava ta regioni. 2010, № 3, S. 172–177, S. 176.

Розділ XI Проступки проти публічного порядку в контексті адміністративно-правового забезпечення публічного порядку

48. Mihajlov R.I. *Harakteristika skladu administrativnih deliktiv u sferi bezbepchennja bezpeki dorozhn'ogo ruhu*. Derzhava ta regioni. 2010, № 3, S. 172–177, S. 176.
49. Petkov S.V. *Kodeks pro publichnij porjadok: neobhidnist' rozrobki ta prijnattja*. URL: <https://www.obozrevatel.com/my/life/52083-kodeks-pro-publichnij-poryadok-eobhidnist-rozrobki-ta-prijnyattja.htm>.
50. Petkov S.V. *Narodovladdja: vid prava radjans'kogo do prava gromadjans'kogo*. Kiiv: Skif, 2012, 56 s, C. 16.
51. Petkov S.V. *Rims'ke pravo jak osnova dlja pobudovi suchasnoj' efektivnoj' publichno-pravovoj' modeli vidnosin mizh vladoju ta gromadjaninom: pitannja juridichnoj' deliktologii*. Forum prava. URL: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11pcvpjd.pdf>.
52. Piontkovskij A.A., Men'shagin V.D. *Kurs sovetskogo ugolovnogogo prava: Osobennaja chast'*. Moskva: Gosjurizdat, 1955, T. 1, 584 s, S. 376.
53. *Ponjattja, principi, oznaki provadzhennja u spravah pro administrativni pravoporushennja*. URL: https://studopedia.eu/9_61959_ponyattja-printsipi-oznaki-provadžhennja-u-spravah-pro-administrativni.
54. Portnov I.P. *Harakteristika huliganstva*. Moskva, 1981, Vyp. 3, 94 s, S. 10.
56. *Pro zahodi shhodo poperedzhennja ta zmeshennja vzhivannja tjtjunovih virobiv i ih shkidlivogo vplivu na zdorov'ja naseleennja: Zakon Ukraïni vid 22.09.2005 № 2899-IV*. Vidomosti Verhovnoj' Radi Ukraïni. 2005, № 52, St. 565.
57. *Pro misceve samovrjaduvannja v Ukraïni: Zakon Ukraïni vid 21.05.1997 № 280/97-VR*. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua>.
58. *Pro publichnij porjadok: proekt Zakonu Ukraïni*. URL: <http://goal-int.org/zakon-ukrayini-pro-publichnij-poryadok-proekt>.
59. *Processual'nye formy administrativno-jurisdikcionnoj dejatel'nosti organov vnutrennih del* /A.P. Shergin, V.F. Fefilova i dr. Moskva, 1985, 198 s, S. 7–8.
60. *Rekomendacija № R(91) I Komitetu ministrov Soveta Evropy Gosudarstvam-chlenam «Ob administrativnyh sankcijah»: prinjata Komitetom Ministrov 13.02.1991 na 452-oj vstreche Predstavitelej Ministrov*. URL: http://www.echrbase.ru/rec91_1.jsp.
61. Saenko S.I. *Porushennja administrativno-deliktного provadžhennja ta spravi pro administrativnij prostupok jak ob'ekt naukovogo analizu*. Visnik Lugans'kogo derzhavnogo universitetu vnutrishnih sprav imeni E.O. Didorenka. Lugans'k, 2009, № 4. URL: www.nbu.gov.ua/portal/.../09_4_3_1.pdf.
62. Seregin A.V. *Sovetskij obshhestvennyj porjadok i administrativno-pravovye sredstva ego ukreplenija*. Moskva : Jurid. lit., 1987, 236 s, S. 72–74.
63. *Sprava «Luchaninova proti Ukraïni» (Zajava № 16347/02)*. Evropejs'kij sud z prav ljudini. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/974_788.
64. Trajnin A.N. *Obshhee uchenie o sostave prestuplenija*. Moskva: Gosjurizdat, 1957. S. 256.
65. Ugljik N. *Ponjattja ta klasifikacija zahodiv zabezpechennja provadžhennja u spravah pro administrativni pravoporushennja*. Pidpriemnictvo, gospodarstvo i pravo. 2009, № 4, S. 51–53.
66. *Ugolovnoe zakonodatel'stvo Sojuza SSR i sojuznyh respublik: v 2 t.* /sost. L.I. Mandel'shtam i dr.; otv. red. F.I. Kalinychev. M : Gosjurizdat, 1963, T. 2, 656 s, S. 219, 298, 541.
67. Shindjapina M.D. *Stadii juridicheskoy otvetstvennosti: diss. ... kand. jurid. nauk: 12.00.01*. Moskva, 1996, 210 s, S. 40.

Розділ XII Нормативно-правове забезпечення діяльності органів виконавчої влади у сфері профілактики правопорушень

ЖУРАВЕЛЬ Ярослав Володимирович

кандидат юридичних наук, доцент, декан юридичного факультету Академії праці, соціальних відносин і туризму

12.1. Органи виконавчої влади в механізмі забезпечення прав і законних інтересів людини та громадянина

12.2. Механізм інформаційного забезпечення профілактики правопорушень органами публічної адміністрації

12.3. Перспективи імплементації позитивного досвіду країн Європи щодо профілактики правопорушень у діяльність органів виконавчої влади України

Regulatory and legal support of the activity of the executive authorities in the field of offense prevention

Candidate of law, associate professor, J. V. Zhuravel, dean of law faculty of the Academy of labor, social relations and tourism

Нормативно-правовое обеспечение деятельности органов исполнительной власти в сфере профилактики правонарушений

Кандидат юридических наук, доцент, Я. В. Журавель, декан юридического факультета Академии труда, социальных отношений и туризма

Ключові слова: профілактика правопорушень, правове регулювання, органи виконавчої влади, механізм забезпечення прав і свобод, інформаційно-комунікаційні технології.

Keywords: crime prevention, legal regulation, executive authorities, mechanism for ensuring rights and freedoms, information and communication technologies.

Ключевые слова: профилактика правонарушений, правовое регулирование, органы исполнительной власти, механизм обеспечения прав и свобод, информационно-коммуникационные технологии.

АНОТАЦІЯ

У розділі окреслено проблематику нормативно-правового забезпечення діяльності органів виконавчої влади у сфері профілактики правопорушень, виокремлено основні проблемні питання та запропоновано шляхи удосконалення даного напрямку діяльності. Акцентовано увагу, що ефективність функціонування системи органів виконавчої влади великою мірою визначається раціональністю управлінських зв'язків між органами з різними організаційно-правовими статусами як по вертикалі, так і горизонталі. Проаналізовано особливості механізму інформаційного забезпечення профілактики правопорушень органами публічної адміністрації як одного із стратегічних напрямів підвищення ефективності публічного адміністрування, основні законодавчі акти, які регламентують даний напрям діяльності. Теоретично обґрунтовано, що з урахуванням реформування, розвитку нової доктрини цифрової держави потребує комплексного розгляду питання щодо удосконалення інформаційного забезпечення органів публічної адміністрації, що, як наслідок, дозволить отримати найбільш оптимальну в сучасних умовах модель дієвого механізму інформаційного забезпечення органів публічної адміністрації.

SUMMARY

The section outlines the issues of regulatory and legal support of the executive authorities in the field of crime prevention, highlights the main issues and suggests ways to improve this area of activity. Emphasis is placed on the fact that the effectiveness of the system of executive bodies is largely determined by the rationality of management relations between bodies with different organizational and legal statuses, both vertically and horizontally. The peculiarities of the mechanism of information support of crime prevention by public administration bodies as one of the strategic directions of increasing the efficiency of public administration, the main legislative acts that regulate this area of activity are analyzed. It is theoretically substantiated that taking into account the reform and development of the new doctrine of the digital state requires a comprehensive consideration of improving the information support of public administration, which, as a result, will provide the most optimal model of effective mechanism of information support of public administration.

АННОТАЦИЯ

В разделе обозначено проблематику нормативно-правового обеспечения деятельности органов исполнительной власти в сфере профилактики правонарушений, выделены основные проблемные вопросы и предложены пути совершенствования данного направления деятельности. Акцентируется внимание, что эффективность функционирования системы органов исполнительной власти в значительной мере определяется рациональностью управленческих связей между органами с различными организационно-правовыми статусами как по вертикали, так и горизонтали. Проанализированы особенности механизма информационного обеспечения профилактики правонарушений органами публичной администрации как одного из стратегических направлений повышения эффективности публичного администрирования, основные законодательные акты, регламентирующие данное направление деятельности. Теоретически обосновано, что с учетом реформирования,

развития новой доктрины цифровой государства требует комплексного рассмотрения вопроса по совершенствованию информационного обеспечения органов публичной администрации, что, как следствие, позволит получить наиболее оптимальную в современных условиях модель действенного механизма информационного обеспечения органов публичной администрации.

12.1 Органи виконавчої влади в механізмі забезпечення прав і законних інтересів людини та громадянина

Одна із найгостріших проблем, які існують на сьогодні в Україні, – забезпечення та захист прав людини. Для того, щоб забезпечити кожному можливість повною мірою реалізувати свої права, потрібно, у першу чергу, створити найсприятливіші умови, за яких така реалізація буде можливою. Статтями 3 та 22 Конституції України передбачено: «Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, є головним її обов'язком», «Конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані»⁵⁸⁵.

Проте, як слушно зазначає Л.В. Тацій, головне питання стосовно засобів досягнення цієї мети наразі не вирішене, адже визнання державою свого обов'язку «не знімає питання про вдосконалення процедур і механізмів, покликаних захищати права та свободи громадян, про створення розвиненої системи гарантій, за допомогою яких реалізується це завдання»⁵⁸⁶. Тобто, жоден орган державної влади не може забезпечити належні умови і засоби реалізації прав і свобод людини без дієвого законодавства у правозахисній сфері та належної взаємодії з іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування, інститутами громадянського суспільства.

Про це свідчить і позитивний досвід країн-членів Європейського Союзу, адже розвиток правової держави безпосередньо залежить від рівня розвитку громадянського суспільства, а інтереси особи зі сфери державного функціонування все більше переміщуються у сферу активізації громадянського суспільства.

Організаційно-правовий механізм забезпечення прав і свобод людини та громадянина виступає стабілізатором правоохоронних і правозахисних відносин держави та суспільства, які розвиваються. Є прямий зв'язок розвитку держави, суспільства та організаційно-правового механізму забезпечення прав і свобод людини та громадянина, який виражається в тому, що в державі з

⁵⁸⁵ Конституція України від 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. С. 141.

⁵⁸⁶ Тацій В.Я. Утвердження і забезпечення прав та свобод людини – головний конституційний обов'язок демократичної, правової, соціальної держави. *Вісник Академії правових наук України*. 2018. № 4. С. 24–31.

нестабільною політичною і економічною обстановкою не може бути досконалого організаційно-правового механізму. «Проголошення принципу справедливості без урахування можливості держави ризикує стати потужним ідеологічним і емоційним обґрунтуванням практики використання неправових механізмів. Повернути ситуацію назад (у правові рамки) буде вкрай важко, якщо взагалі можливо. У зв'язку з цим повністю підлягає реформуванню організаційно-правовий механізм забезпечення прав і свобод людини та громадянина, пронизаний, як суспільство, корупцією, бюрократизмом та іншими соціальними негараздами»⁵⁸⁷.

Права і свободи людини, закріплені Конституцією України, відтворюють систему фундаментальних особистих і політичних прав людини, встановлених Загальною декларацією прав людини 1948 року, Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Міжнародним пактом про економічні, соціальні та культурні права 1966 року та іншими міжнародними договорами.

Ефективність реалізації прав і свобод людини нині визначається дієвістю їх гарантування в суспільстві (наявність системи відповідного ефективно діючого механізму як реальної організаційної сили втілення волі держави). В Україні ці гарантії представлені законодавчими (Конституція та закони України, міжнародні договори, щодо яких Україна взяла на себе зобов'язання у сфері захисту прав людини, укази Президента України) і інституційними механізмами (нормативно-правові акти) реалізації конституційних прав і свобод людини.

Термін «механізм» у словнику визначається як внутрішня будова, система чого-небудь, або сукупність станів і процесів, з яких складається певне явище⁵⁸⁸. О.В. Негодченко під механізмом забезпечення прав і свобод розумів систему способів і факторів, що забезпечують необхідні умови реалізації та захисту всіх основних прав і свобод людини, а під механізмом організаційно-правового забезпечення прав і свобод людини визначав систему взаємопов'язаних елементів: правових засобів, організаційних форм та методів діяльності відповідних державних органів, спрямованих на створення необхідних умов для реалізації прав і свобод людини, їх безпосередню охорону та захист⁵⁸⁹. К.Г. Волинка механізм забезпечення прав і свобод особи визначає як єдине, цілісне і якісно самостійне явище правової системи, що є комплексом

⁵⁸⁷ Ігнатенко О.С., Дудар В.І. Критерії оцінки ефективності взаємодії місцевих органів влади в Україні. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. Серія: «Державне управління». 2016. № 3. С. 43–47.

⁵⁸⁸ Великий тлумачний словник сучасної української мови / В.Т. Бусел. К., Ірпінь: Перун, 2003. 1440 с. С. 523.

⁵⁸⁹ Негодченко О.В. Забезпечення прав і свобод людини органами внутрішніх справ: організаційно-правові засади: автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук: 12.00.07. Нац. ун-т внутр. справ. Х., 2004. 39 с. С. 17.

взаємозв'язаних і взаємодіючих юридичних передумов, нормативних засобів та загально соціальних умов, які створюють належні юридичні і фактичні можливості для повноцінного здійснення кожним своїх прав і свобод⁵⁹⁰. «Юридичний механізм захисту прав людини – це можливості здійснення громадянами певних вчинків щодо захисту власних прав і свобод, а також система органів, які захищають і забезпечують ці права та свободи. Система органів, які захищають і гарантують права людини: Верховна Рада України; Президент України; Кабінет Міністрів; центральні та місцеві органи державної виконавчої влади; органи місцевого самоврядування; органи поліції; служба безпеки; прокуратура; суд»⁵⁹¹. На думку О.Ф. Скакун: «завдання механізму соціально-юридичного забезпечення прав людини – охорона, захист, відновлення порушених прав, а також формування загальної і правової культури населення»⁵⁹².

Розглядаючи проблему реалізації механізму забезпечення прав та законних інтересів людини, В.І. Гойман виокремлює у ньому дві групи заходів: неправові (матеріально-технічні, організаційні, ідеологічні (соціально-психологічні); спеціально-юридичні)⁵⁹³. У науці права розрізняють юридичний (система юридичних норм, фактів, документів та основних форм і способів організації їх здійснення), психологічний (цінності, орієнтації, установки, цілі, інтереси і потреби, мотивація, воляова активність людини у процесі здійснення прав, свобод та обов'язків) і соціологічний (політичні, організаційні, ідеологічні та інші чинники) механізми реалізації прав, свобод та обов'язків людини і громадянина.

Механізми поділяються на міжнародні та національні. Під міжнародними механізмами захисту прав розуміють систему міжнародних (міждержавних) органів та організацій, які діють з метою здійснення міжнародних стандартів прав і свобод людини чи їх відновлення в разі їх порушення. Національні механізми захисту прав діють на території певної країни. Реалізація прав і свобод людини і громадянина відбувається саме через канали виконавчої влади⁵⁹⁴.

⁵⁹⁰ Волинка К.Г. Механізм забезпечення прав і свобод особи: питання теорії і практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. НАН України; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. К., 2000. 18 с.

⁵⁹¹ Роль органів державної влади у забезпеченні прав людини і громадянина в демократичному суспільстві: теоретико-правовий вимір: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Львів, 2016. 180 с.

⁵⁹² Скакун О.Ф. Теория государства и права: учебник. Х.: Консум; Ун-т внутр. дел, 2000. 704 с.

⁵⁹³ Гойман В.И. Механизм обеспечения реализации закона в современных условиях /В.И. Гойман. Советское государство и право. 1991. № 12. С. 12–13.

⁵⁹⁴ Заєць А.П. Правова держава в контексті новітнього українського досвіду. К.: Основи, 1999. 390 с.

Згідно з нормами чинного законодавства, людина може скористатися своїми правами лише при наявності певних юридичних гарантій. Вони відіграють помітну роль в механізмах захисту прав, оскільки їх основна мета – реальне забезпечення максимального здійснення громадянами своїх прав. При відсутності певних гарантій з боку держави, людина не зможе скористатися правом на захист. Таким чином, юридичні гарантії є одним із елементів механізму захисту прав громадян.

Відповідно до ст. 102 Конституції України, гарантом дотримання прав і свобод людини і громадянина є Президент України, який, діючи на підставі, у межах повноважень і способами, передбаченими Конституцією і законами України, має забезпечити такий конституційний правопорядок, такий рівень ефективності державного механізму, за якого закріплене в Основному Законі право людини на повагу до її гідності могло б безперешкодно реалізовуватися⁵⁹⁵. Для виконання своїх завдань Президент наділений Конституцією України низкою повноважень щодо впливу на діяльність органів, що входять до всіх гілок влади, таким чином Президент має законодавчо встановлену можливість здійснювати нагляд за дотриманням права людини на повагу до її гідності у діяльності усіх органів влади⁵⁹⁶. Окрім того, Президент України має ряд правових можливостей впливати на рівень забезпечення та реалізації прав і свобод людини і громадянина загалом та права людини на повагу до її гідності зокрема.

Обов'язок забезпечення прав і свобод людини і громадянина покладений і на Кабінет Міністрів України, що, як вищий орган виконавчої влади, покликаний здійснювати захист прав людини як безпосередньо, так і через центральні та місцеві органи виконавчої влади, спрямовувати і контролювати їх в цьому напрямі⁵⁹⁷. Статтею 116 Конституції України передбачено, що Кабінет Міністрів України вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина, спрямовує та координує діяльність міністерств, інших органів виконавчої влади, здійснює контроль за їх діяльністю⁵⁹⁸. Від ефективності діяльності Кабінету Міністрів України залежить стан забезпеченості конституційних прав і свобод громадян, а ефективність цієї діяльності залежить від існування реально діючого механізму їх реалізації. Даний механізм, на наш погляд, повинен складатися із двох елементів – правового та організаційного. Нормотворення Кабінету Міністрів акумулює

⁵⁹⁵ Маляренко В.Т. Суд, правоохоронні та правозахисні органи України. К.: Юрінком Інтер, 2007. С. 176.

⁵⁹⁶ Мартинюк Р.С. Президент України в системі стримувань і противаг на сучасному етапі. *Підприємництво, господарство і право*. К., 2008. № 8. С. 29.

⁵⁹⁷ Кравченко В.В. Конституційне право України. К.: Атіка, 2007. С. 290.

⁵⁹⁸ Конституція України від 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. С. 141.

діяльність усіх ланок виконавчої влади. Однією з найважливіших причин того, що в Україні гальмується процес прийняття законів, є відсутність єдиної системи розробки актів законодавства та проведення аналізу ефективності їх застосування⁵⁹⁹. Таким чином, Кабінету Міністрів України належить центральне місце та головна роль у системі органів державного управління щодо забезпечення конституційних прав і свобод.

Міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, відповідно до повноважень, вживають відповідні заходи щодо реалізації прав, свобод та обов'язків людини і громадянина. Особливе місце в системі суб'єктів забезпечення прав і свобод людини і громадянина займають органи місцевого самоврядування, які покликані забезпечити реалізацію прав людини і громадянина, в межах закону здійснювати регулювання й управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їх компетенції, в інтересах місцевого населення.

Головним чинником, який знижує ефективність діяльності органів виконавчої влади щодо забезпечення прав та законних інтересів людини та громадянина, є відсутність чіткої системи планування роботи Кабінету Міністрів України та його органів, що призводить до неузгодженості між програмою діяльності уряду, планом роботи Кабінету Міністрів України та планами роботи центральних органів виконавчої влади. Саме ця неузгодженість спричиняє зниження ефективності механізму забезпечення прав і свобод, а саме його правового елементу.

Вирішити це питання, на наш погляд, спроможні центральні органи виконавчої влади шляхом посилення нормотворчої діяльності. Однак, дана діяльність повинна мати виключно системний характер, тобто повинна бути створена якісна та стабільна система нормативно-правових актів, в якій провідне місце належить безпосередньо закону, а всі інші нормативно-правові акти повинні бути дійсно підзаконними не тільки в теорії, а й на практиці.

Таким чином, механізм реалізації прав, свобод та обов'язків людини і громадянина – це система послідовних дій, спрямованих на захист прав людини та громадянина, якій притаманні такі елементи як юридично значуща діяльність суб'єктів, а також стадії реалізації суб'єктивного права.

Механізм реалізації прав, свобод та обов'язків людини і громадянина включає в себе: а) гарантії їх здійснення; б) юридичні елементи механізму реалізації (норми, факти, відносини, документи, форми і методи організації здійснення прав, свобод та обов'язків); в) процес практичного втілення можливості та необхідності у дійсність; г) умови і фактори такого процесу. На жаль, на сьогодні суттєвою проблемою в Україні є ефективність механізму

⁵⁹⁹ Заєць А.П. Правова держава в контексті новітнього українського досвіду. К.: Основи, 1999. 390 с.

захисту прав, яка, у першу чергу, залежить від стабільності суспільства, де слідування «букві й духові» законів є правилом, а не виключенням.

Серед актуальних проблемних питань у механізмі забезпечення прав і законних інтересів людини та громадянина варто виокремити:

1) корупційна складова. Зазначимо, що дієвими механізмами протидії корупції є: підвищення прозорості адміністративних процедур; передбачення на законодавчому рівні стимулювання громадян і посадових осіб за надання інформації про корупційні злочини, а також механізм їх правового захисту; проведення відповідної просвітницької роботи у засобах масової інформації, спрямованої на формування в суспільній свідомості громадян позитивного образу заявника про корупцію;

2) нерозуміння громадянами важливості захисту своїх прав, свобод і законних інтересів. «Захист прав, свобод і інтересів громадян можливий не тільки за допомогою застосування норм права уповноваженими на те органами, але і допустимий в формі безпосередньої захисту індивідом своїх прав і свобод. Необхідно враховувати і той факт, що нині в Україні набуває поширення теорія визнання людської гідності, яка є інтегративною властивістю природи людини та виступає як один з інституційних джерел її основних прав. У зв'язку з цим, у загальній теорії права сформульовано антропогенну інтерпретацію людської гідності, поняття якої визначається як самоцінність людини як унікальної родової біосоціальної істоти. Зазначені доктринальні позиції у перспективі вимагатимуть відповідної нормативно-правової і навіть конституційної регламентації [600];

3) декларативний характер Конституції України. Права і свободи людини та громадянина, гарантії їх захисту проголошені та визнані найвищою цінністю, але організаційно-правовий механізм їх забезпечення ні в Конституції України, ні в прийнятих на її основі інших нормативно-правових актах істотно не визначений. Так, відповідно до ст. 68 Конституції України: «Кожен зобов'язаний неухильно додержуватися Конституції України та законів України, не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей» [601]. Проте, на жаль, принцип відповідальності щодо органів державної влади за невиконання зазначеної статті не тільки не закріплений, але і не названий. Крім того, відсутня відповідальність органів державної влади за порушення прав і свобод людини та громадянина, які, відповідно до Основного Закону, повинні бути головним орієнтиром їх діяльності;

4) діяльність багатьох державних органів, які безпосередньо здійснюють заходи щодо забезпечення законності, охорони та захисту прав і

⁶⁰⁰ Прієшкіна О.В. Права людини в Україні: проблеми та перспективи розвитку. *Правова держава*. 2017. № 26. С. 33–40.

⁶⁰¹ Конституція України від 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. С. 141.

свобод людини та громадянина в окремих випадках залишається закритою та безконтрольною, а іноді створюється видимість прозорості їх діяльності;

5) низький рівень правосвідомості та правової культури громадян України.

12.2 Механізм інформаційного забезпечення профілактики правопорушень органами публічної адміністрації прав і законних інтересів людини та громадянина

Останнім часом суспільством висунуто вимоги до транспарентності органів публічної адміністрації, покращення оперативності та ефективності їх роботи, що, як наслідок, має сприяти модернізації їх механізму забезпечення прав і законних інтересів людини та громадянина у напрямі інформаційного забезпечення (стратегічний напрям підвищення ефективності публічного адміністрування на всіх рівнях: галузевому, регіональному, державному, міжнародному). «Однією із найважливіших характеристик держави, яка істотно впливає на всі процеси соціально-економічного розвитку суспільства, є рівень інформаційного забезпечення системи державної влади⁶⁰². Використовуючи і створюючи попит на сучасні ІТ- рішення, вводячи в обіг найсучасніші електронні адміністративні послуги та впроваджуючи інноваційні моделі, держава повинна слугувати прикладом у переході до «цифрових» технологій для всієї України⁶⁰³. Для країн, що розвиваються, та країн з перехідними економіками найширше запровадження інформаційно-комунікаційних технологій є найнеобхіднішим. «Симбіоз трьох факторів, – наголошує А.В. Колодюк, – інформації, знань та інформаційно-комунікаційних технологій визначає сьогодні існування глобальної моделі розвитку, яку він називає «Інформаційно-комунікаційні технології задля розвитку»⁶⁰⁴.

Що стосується механізму інформаційного забезпечення органів публічної адміністрації – то, наш погляд, це певна система правових, організаційних, технічних засобів впливу на поведінку та діяльність працівників органів публічної адміністрації та інших суб'єктів, з якими вони взаємодіють, для забезпечення обігу (отримання, зберігання, використання, корегування, передання, знищення) якісної, достовірної, актуальної інформації,

⁶⁰² Олійченко І.М. Інформаційне забезпечення управління обласною державною адміністрацією. URL: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2017-01\(5\)/11oimoda.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2017-01(5)/11oimoda.pdf).

⁶⁰³ Цифрова адженда України – 2020: концептуальні засади (версія 1.0). Першочергові сфери, ініціативи, проекти «цифровізації» України до 2020 року. URL: <https://uccr.org.ua/uploads/files/58e78ee3c3922.pdf>.

⁶⁰⁴ Колпаков В.К. Детермінація юридичних осіб адміністративно-правовими засобами. *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. 2013. № 3. С. 164–166.

що задовольняє інформаційні потреби та інтереси органів публічної адміністрації.

Акцентуємо увагу на тому, що Концепція розвитку електронного урядування в Україні, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20.09.2017 № 649, однією із форм організації державного управління, яка сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян, визначає електронне врядування⁶⁰⁵.

До основних елементів електронного врядування відносять:

1. Надання публічних послуг та розвиток взаємодії влади, громадян і бізнесу за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій (здійснюється через забезпечення прозорих, безпечних і некорупційних електронних послуг; реалізацію принципу єдиного вікна («one-stop-shop») через забезпечення розвитку та функціонування Єдиного державного порталу адміністративних послуг; електронні публічні закупівлі, електронні аукціони; оприлюднення публічної інформації у формі відкритих даних, електронних звернень та електронних петицій; електронну ідентифікацію фізичних осіб, зокрема через реалізацію принципу «single-sign-on» щодо впровадження інтегрованої системи електронної ідентифікації та автентифікації).

2. Здійснення державного управління за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій (електронна взаємодія через автоматизований обмін даними між інформаційно-телекомунікаційними системами органів влади, а також транскордонною електронною інформацією з публічною адміністрацією зарубіжних країн-сусідів; використання електронного документообігу; здійснення електронного врядування базовими галузями, зокрема з використанням перспективних геоінформаційних технологій, технологій опрацювання даних великих обсягів (Big Data) і Blockchain)).

3. Громадський електронний контроль (законодавчо закріплена вимога обов'язкового оприлюднення (надання) інформації до Єдиного державного реєстру декларацій особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування)⁶⁰⁶.

Системою електронного врядування передбачено: фізична чи юридична особа через Інтернет може звертатися із запитом до державних установ для отримання необхідної інформації і виконання юридичних трансакцій. При такій схемі взаємовідносин «громадянин – держава» можна розраховувати на

⁶⁰⁵ Адміністративне право України. Повний курс: підручник /Галуцько В., Діхтєвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.

⁶⁰⁶ Адміністративне право України. Повний курс: підручник /Галуцько В., Діхтєвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.

підвищення ефективності державного управління і обмеження корупції. Саме такий вид управління здатний змінити природу влади, зробити її прозорою і підконтрольною громадськості. Крім того, електронне врядування надає можливість громадянам бути реальними учасниками політичних процесів (кожен громадянин може взяти участь в підготовці законів, обговорюючи їх і голосуючи за них в Мережі). «Забезпечення участі громадян та їх об'єднань у процесах систематизації законодавства – закономірна форма вияву суверенної народної волі у правотворчості. Водночас врахування інтересів, правових поглядів та ідеалів громадян, їх об'єднань є важливим фактором ефективності актів систематизації законодавства як на стадії їх створення, так і в процесі застосування»⁶⁰⁷. Крім того, завдяки публічному обговоренню забезпечується правовиховна робота серед населення та реалізація безпосередньої форми правотворчості.

Слід зазначити, що електронне врядування є складовою електронної держави (втілена в особі уповноважених органів форма організації суверенної влади, яка функціонує з метою надання електронних послуг представникам громадянського суспільства) та невід'ємним елементом електронної демократії і (інформатизація всіх сфер суспільного життя; процес забезпечення двосторонньої взаємодії громадян і держави в забезпеченні впливу на всі процеси державного й суспільного життя в країні)⁶⁰⁸.

Концепція електронного врядування складається з двох взаємозалежних (і одночасно самостійних) проєктів (підконцепцій) – внутрішня урядова інформаційна інфраструктура (аналог корпоративної мережі) і зовнішня інформаційна інфраструктура, яка взаємодіє з громадянами і організаціями.

У рамках концепції інтегруються інформаційні ресурси органів виконавчої влади, забезпечується доступ до них, а також створюється система он-лайнних послуг (у тому числі і тих, які мають вартісне вираження). Основними завданнями урядової мережевої інфраструктури є: реалізація права громадян на доступ до відкритої державної інформації; доведення до громадськості об'єктивної і достовірної інформації про діяльність органів державної влади; взаємодія і постійний діалог з громадянами і громадськими інститутами, а також відповідний рівень громадського контролю за діяльністю державних органів і організацій; об'єднання інформаційних ресурсів і послуг органів державної влади і місцевого самоврядування з метою зміцнення загальнонаціонального інформаційного простору; вдосконалення системи державного управління, оптимізація структури державного апарату, зниження фінансових і матеріальних витрат на його зміст, поетапний переклад частини

⁶⁰⁷ Знаткова О.М. Аналіз форм залучення громадськості до прийняття управлінських рішень: правовий аспект. *Теорія та практика державного управління*. 2018. № 3(62). С. 14–21.

⁶⁰⁸ Барікова А.А. Електронна держава: нова ефективність урядування: монографія. Київ: Юрінком Інтер, 2016. 224 с.

державних послуг, які мають вартісне вираження, в систему державних мережевих послуг, яка відповідає реальним потребам громадян і організацій⁶⁰⁹.

Один з найголовніших аргументів на користь електронного врядування – підвищення прозорості влади за рахунок переходу на новий рівень зворотного зв'язку як з громадянами, так і з бізнесом (мова йде про зміну парадигми державної влади, адже світовий досвід показує, що модель електронного уряду природна і приваблива для тих країн і культур, в яких держава сприймається як обслуговуюча, сервісна структура).

З метою покращення ефективності реалізації електронного урядування в Україні необхідно вирішити наступні завдання:

1. Організація електронного документообігу в органах державної влади і місцевого самоврядування.

На цьому етапі необхідно:

а) у рамках технічного забезпечення:

– забезпечити органи державної влади, органи місцевого самоврядування комп'ютерною технікою з відповідним підключенням до локальної електронної мережі з достатньою пропускнуою можливістю та швидкістю обміну даними.

В умовах становлення в Україні цифрової держави, на наш погляд, актуальності набуває «цифрове» робоче місце державного службовця. Саме тому особливу роль у зазначених вище документах відведено перетворенню робочих місць державних службовців на цифрові робочі місця, оскільки державне управління України в умовах зростання кількості завдань, ініціатив, проєктів та одночасної оптимізації витрат має базуватися саме на технологічних і цифрових формах забезпечення його безперебійного функціонування. «Цифрове робоче місце» сприятиме гнучкості в методах виконання посадових обов'язків державними службовцями, стимулюватиме їх спільну роботу та взаємодію, підтримуватиме децентралізовані та мобільні робочі середовища й передбачатиме вибір державним службовцем технологій для роботи, для забезпечення кінцевої мети сервісної держави – надання її громадянам якісних і доступних адміністративних послуг⁶¹⁰;

– вжити заходи щодо забезпечення захисту інформації, впровадження методів фільтрації і запобігання поширенню забороненої законодавством України інформації.

Конституція України забезпечення інформаційної безпеки відносить до найважливіших функцій держави. Концепція розвитку електронного урядування в Україні визначила недостатній рівень інформаційної безпеки та

⁶⁰⁹ Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20.09.2017 № 649-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-p>

⁶¹⁰ Уряд хоче запровадити для держслужбовців віртуальні робочі місця. URL: <http://zaxid.media/news/5206757>.

захисту інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах органів влади однією із першочергових проблем, що демонструє значне відставання України від світових темпів розвитку електронного урядування та такої, що потребує удосконалення державної політики у цій сфері, спрямованої на її першочергове розв'язання⁶¹¹. Концепція розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018-2020 роки закріплює сьомим принципом цифровізації підвищення рівня довіри і безпеки, який означає, що інформаційна безпека, кібербезпека, захист персональних даних, недоторканність особистого життя та прав користувачів цифрових технологій, зміцнення та захист довіри у кібер просторі є, зокрема, передумовами одночасного цифрового розвитку та відповідного попередження, усунення та управління супутніми ризиками⁶¹². Закон України «Про основи національної безпеки України» визначає інформаційну безпеку складовою частиною національної безпеки⁶¹³. Підвищити рівень інформаційної безпеки держави та суспільства загалом дозволить розробка та впровадження Концепції інформаційної безпеки органів публічної адміністрації, що повинна врахувати результати наукових досліджень та узгоджуватись із іншими концепціями та планами заходів у сфері регулювання інформаційних відносин;

б) у рамках правового регулювання вже прийнято ряд стратегічних документів: закони України «Про електронні довірчі послуги», «Про електронні документи та електронний документообіг», «Про електронну комерцію», «Про адміністративні послуги», «Про доступ до публічної інформації», «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах»; постанови Кабінету Міністрів України: «Про затвердження Положення про інтегровану систему електронної ідентифікації», «Про затвердження Порядку взаємного визнання українських та іноземних сертифікатів відкритих ключів, електронних підписів, а також використання інформаційно-телекомунікаційної системи центрального засвідчувального органу для забезпечення визнання в Україні електронних довірчих послуг, іноземних сертифікатів відкритих ключів, що використовуються під час надання юридично значущих електронних послуг у процесі взаємодії між суб'єктами різних держав», «Про реалізацію експериментального проекту щодо створення сприятливих умов для реалізації прав дитини», «Про порядок публікації в мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади»; розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції

⁶¹¹ Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20.09.2017 р. № 649-р. *Урядовий кур'єр*. 2017. № 181.

⁶¹² Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018-2020 роки та затвердження плану заходів щодо її реалізації: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.01.2018 № 67-р. *Урядовий кур'єр*. 2018. № 88.

⁶¹³ Про основи Національної безпеки України: Закон України від 19.06.2003 № 964-IV. *Офіційний вісник України*. 2003. № 29. Стаття 1433.

розвитку електронного урядування в Україні», «Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації» та «Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018-2020 роки та затвердження плану заходів щодо її реалізації».

Ці документи запроваджують нові елементи системи інформаційного забезпечення органів публічної адміністрації: інформаційно-телекомунікаційних систем підтримки прийняття управлінських рішень та автоматизації адміністративних процесів; цифрової демократії – інформаційного забезпечення е-парламенту, е-голосування, е-правосуддя, е-медіації, е-референдумів, е-консультацій, е-петицій, е-політичних кампаній, е-опитування; реалізації концепції смарт-сіті – «Розумне місто»; цифрових державних платформ; концепції блокчейну; забезпечення електронної взаємодії державних інформаційних ресурсів та розвитку інфраструктури інтероперабельності; запровадження цифровізації державних установ, багатоканального інформування та залучення громадян, концепції відкритих даних з використанням електронних платформ, наприклад «Громадянське суспільство і влада» чи «Єдина система місцевих петицій» тощо.

2. Інформування громадян про діяльність органів виконавчої влади і місцевого самоврядування за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій.

Це завдання передбачає наявність веб-сторінок у кожного органу влади, де повинна міститися уся необхідна інформація, яка ілюструє призначення, компетенцію того або іншого органу, а також створення урядового веб-порталу, призначеного для інтеграції веб-сайтів органів виконавчої влади і розміщення інформаційних ресурсів відповідно до потреб громадян. Основна концепція веб-порталів – надання максимальної кількості інтернет-сервісів в одному місці для залучення найбільшого числа користувачів.

3. Забезпечення можливості звернення громадян до органів державної влади на основі інформаційно-комунікаційних технологій.

Відповідно до вимог Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції» (набрав чинності 28 жовтня 2015 року), громадяни можуть подавати електронні звернення з використанням мережі Інтернет та засобів електронного зв'язку. Проте, у даному напрямі мають місце проблемні питання, зокрема, що стосуються компетенції розгляду звернень громадян окремими органами виконавчої влади. Зважаючи на той факт, що окремі громадяни мають не повну інформацію, або взагалі не володіють відомостями щодо компетенції окремих органів виконавчої влади, у ті чи інші органи щоденно надходить велика кількість звернень, які їх не стосуються. Це, у свою чергу, впливає як на збільшення штату працівників, які здійснюють розгляд звернень, надають обґрунтовані відповіді заявнику та надсилають їх

(дублюють) з попередніми відповідями у відповідні органи за належністю, так і на значне збільшення документообігу. З метою удосконалення даного напрямку діяльності, пропонуємо у разі надходження звернення громадянина до органу виконавчої влади, яке не стосується його компетенції, одразу ж переадресувати його до органу, який забезпечує даний напрям діяльності, без попередньої відповіді заявнику, якого про переадресацію можна проінформувати у формі sms-повідомлення.

Доволі перспективним, на наш погляд, напрямом подальшого удосконалення механізму надання адміністративних послуг, є мобільний доступ до їх отримання («мобільний уряд»), так як «створюються умови для оперативного та спрощеного процесу забезпечення законних прав та свобод громадян»⁶¹⁴. «Мобільний уряд» надає можливість надавати послуги фізичним та юридичним особам шляхом використання мобільного зв'язку. Одним із ключових аргументів використання «мобільного уряду» є те, що доступ до мережі Інтернет є не в усіх громадян і не завжди, а мобільними телефонами володіє більшість населення. Отже, це надасть можливість налагодити контакт з максимальною кількістю споживачів адміністративних послуг. Крім того, Національним інститутом стратегічних досліджень, за результатами проведеного аналізу, встановлено основні переваги використання мобільного зв'язку у процесі надання адміністративних послуг: зменшення витрат на забезпечення процесу надання адміністративних послуг; охоплення великої кількості суб'єктів отримання послуг; перспектива проведення процедур незалежно від дійсного місцезнаходження отримувача адміністративної послуги та в будь-який час; зручність, простота й зрозумілість для широкого кола споживачів різних категорій; залучення громадськості до користування можливостями електронного уряду, а також перспектива покращення сервісу через вживання новітніх технологій та звернення уваги до актуальних тенденцій суспільного розвитку⁶¹⁵.

Крім того, з метою поліпшення спілкування із громадою та покращення ефективності надання адміністративних послуг, може бути запроваджено sms-сервіс по типу такого, що мають мобільні оператори для налагодження більш якісного обслуговування своїх абонентів. За цим же принципом працюють й мобільні додатки.

На нашу думку, упровадження зазначеного сервісу у перспективі сприятиме забезпеченню двостороннього потоку інформації: 1-й – органами виконавчої влади, у межах адміністративних послуг, надаватиметься

⁶¹⁴ Мердова О.М. Децентралізація сфери надання адміністративних послуг. *Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності*. 2015. № 1. С. 17–22.

⁶¹⁵ Використання технологій «мобільного уряду» в сфері надання публічних послуг: зарубіжний досвід для України. Аналітична записка. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/2120>.

громадянам корисна інформація; 2-й – у разі необхідності отримання адміністративної послуги, для якої немає потреби в особистому контакті споживача із представниками влади, громадяни направлятимуть інформаційні запити до центрів надання адміністративних послуг на дистанційне отримання довідкової інформації або послуг.

Таким чином, мобільні технології у перспективі можуть використовуватися для здійснення електронної ідентифікації. Зазначимо, що наразі проводиться тестування сервісу Mobile ID, що дає можливість скористатися своїм мобільним телефоном під час дистанційного спілкування як паспортом у разі особистого спілкування. Окрім засвідчення своєї особистості для отримання доступу до конфіденційної інформації Mobile ID має наступні ресурсні можливості: може використовуватись у якості електронного підпису; доступ до систем: державних адміністративних послуг (понад 118 електронних послуг (наприклад, Державний портал адміністративних послуг, ЦНАП міста, Головний сервісний центр МВС України, кабінет водія та інші); електронної звітності (кабінет платника податків: ідентифікація на ресурсі та доступ до усіх сервісів Державної фіскальної служби); електронного документообігу, у тому числі можливість підписувати Товарно-транспортні накладні в електронній формі (ведення електронного документообігу в системах Star Docs, Deals, Document.Online, EDIN, Вчасно, Акорд); комерційних електронних послуг.

Подібний сервіс з мобільними технологіями створює умови для спрощення процедури засвідчення особистості, більш зручного використання споживачами адміністративних послуг, а також спонукання використовувати більш широко електронні сервіси як фізичними, так і юридичними особами⁶¹⁶.

12.3. Перспективи імплементації позитивного досвіду країн Європи щодо профілактики правопорушень у діяльність органів виконавчої влади України

Стрімкі темпи розвитку суспільства вимагають кардинальних змін у розумінні і трактуванні ролі та значенні органів виконавчої влади як демократичної інституції. «Сьогодні стоїть важливе завдання визначення та запровадження в Україні власної моделі децентралізації в управлінні, яка дозволить досягти значно більшого рівня ефективності публічного управління для забезпечення громадян необхідною кількістю та якістю соціальних і адміністративних послуг»⁶¹⁷. Зважаючи на те, що принцип децентралізації

⁶¹⁶ Київстар запустив Mobile ID у дослідну експлуатацію. URL: <https://kyivstar.ua/uk/mm/news-and-promotions/kyivstar-zapustyv-mobile-id-u-doslidnu-ekspluataciyu>.

⁶¹⁷ Тарасенко Т. Проблеми децентралізації в реформуванні системи місцевого самоврядування в Україні. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2014. Вип. 2(1). С. 278.

успішно був реалізований у практиці держав Європейського Союзу, для України, у якій на сьогодні процес реформування державних інститутів остаточно не завершено, надзвичайно важливим є вивчення позитивного досвіду впровадження децентралізації та створення в Україні ефективної моделі територіальної організації влади на усіх рівнях.

Досвід країн Європейського Союзу, які останнім часом пройшли шлях від централізованих адміністративних систем управління до децентралізованих моделей організації публічної влади, свідчить про те, що провідною ідеєю реформування у них стало перенесення центру вирішення питань місцевого значення на локальний й, у тому числі, на регіональний рівень, що досяглося за рахунок оптимізації відносин між різними рівнями територіальної організації влади, особливо між органами місцевого самоврядування та місцевими державними органами виконавчої влади, створення дієвої системи адміністративних, фінансованих і економічних важелів функціонування інституцій місцевого самоврядування, послуги яких стали максимально наближеними до потреб місцевих громад.

Децентралізація як концепція, з урахуванням особливостей історії країн, їх законодавства, географічних, історичних, національних та релігійних особливостей, рівня розвитку, культури та підходів до державного управління, набуває різних форм. З точки зору орієнтації та схильності до внутрішнього відокремлення й створення автономій на регіональному рівні держави Європейського союзу умовно поділяють на три групи: 1) федерації (Австрія, Бельгія, Німеччина); 2) держави на шляху перетворення до федерації (Іспанія, Італія), або регіональні держави – в цих країнах значний обсяг законодавчої влади передано на регіональний рівень; 3) унітарні держави (Португалія, Франція), які знаходяться на стадії проведення політики децентралізації⁶¹⁸. Проте, незважаючи на національні особливості, у науці права виділяють спільні ознаки, характерні для децентралізаційних процесів європейських країн: «висока якість державного управління та законодавства; підзвітність державних органів влади та врахування думки населення; політична стабільність; відсутність насильства; високий рівень ефективності роботи уряду; стримування корупції»⁶¹⁹.

У більшості країн ЄС секторальне (галузеве) законодавство передбачає створення постійно діючих консультативних органів за участю відповідних інститутів громадянського суспільства (захист прав споживачів та доквілля, охорона здоров'я та ін.), що відіграють важливу роль у процесах прийняття

⁶¹⁸ Павленко Ю.Е. Процессы децентрализации и федерализации в государствах Западной Европы. *Вопросы российского и международного права*. 2017. Т. 7. №. 4А. С. 31–39.

⁶¹⁹ The Social Progress Imperative: Рейтинг стран мира по уровню социального прогресса 2018 года. Центр гуманитарных технологий. 14.04.2018. URL: <http://gtmarket.ru/news/2014/04/14/6688>.

рішень органами державного управління у відповідних секторах/галузях. У разі порушення положень про проведення публічних консультацій, такий регуляторний інструмент скасовується в судовому порядку. Як правило, у таких випадках лише відповідні інститути громадянського суспільства (а не окремі громадяни) мають право звертатися до суду з позовом щодо скасування таких механізмів реалізації політики від імені фізичних і юридичних осіб, на права й інтереси яких вони мають або можуть мати вплив.

Найбільш важливими інституційними механізмами, які в основному забезпечують відкритість і демократичність державного управління в ЄС, вважає В.Ф. Рибка, є наступні механізми: «а) органи та інституції, що забезпечують основу для залучення регіональних і місцевих органів влади й управління до процесу прийняття рішень на загальнонаціональному рівні (Комітет у справах регіонів ЄС або подібні інституції); б) консультативні інституції, що об'єднують представників різних соціально-економічних верств та інститутів громадянського суспільства (виробників, фермерів, перевізників, робітників, дилерів, народних майстрів, споживачів, професійних об'єднань та асоціацій за загальними інтересами). За таким принципом побудовано Комітет із соціально-економічної політики, який діє як на рівні ЄС, так і в деяких країнах – членах ЄС; в) інститути, що забезпечують у суспільстві соціальний діалог та дотримання процедур соціального партнерства між професійними спілками й об'єднаннями або федераціями роботодавців, що відіграє особливу роль у сфері державного управління та розроблення політики в країнах ЄС»⁶²⁰.

Вартий уваги і досвід європейських країн щодо розподілу повноважень між різними органами публічної влади, який свідчить, що в країнах ЄС існують певні розбіжності у розподілі повноважень між центральною і місцевою владою, які були сформовані під впливом економічних, політичних соціальних, правових традицій країни. Так, наприклад, законодавчі повноваження в Іспанії набагато більші, аніж у Німеччині та Італії (до компетенції центральної влади віднесено: соціальне забезпечення, пенсійне забезпечення та допомогу у зв'язку з безробіттям. До органів місцевого самоврядування – вирішення питань щодо працевлаштування або надання соціальної допомоги іммігрантам⁶²¹. У звіті Ради Європи «Про розподіл повноважень стосовно соціальних послуг між центральними органами влади та органами місцевого самоврядування у країнах Європи» наголошується, що саме завдяки цьому «автономні громади (*comunidades autonomas*) мають можливість узяти на себе відповідні повноваження, оскільки джерелом регіональної законодавчої

⁶²⁰ Рибка В.Ф. Моделі децентралізації влади країн європейського союзу. *Теорія та практика державного управління*. 2016. № 2(53). С. 4.

⁶²¹ Звіт про розподіл повноважень стосовно соціальних послуг між центральними органами влади та органами місцевого самоврядування у країнах Європи (м. Страсбург, 24 серпня 2016 року). CELGR. LEX (2016) 5. 34 с

компетенції є саме закон (Конституція) регіону, який схвалений національним парламентом, але жодним чином не зафіксований у конституційних положеннях»⁶²². Що стосується повноважень центральних органів влади, то уряди країн ЄС концентрують свою увагу на реалізації загальнонаціональних завдань. «Влада в розвинених країнах залишили за собою такі функції, як національна оборона, макроекономічна політика, грошово-кредитна сфера, судова система, управління транспортними комунікаціями державного значення»⁶²³.

Окрім цього, до компетенції органів центральної влади належать також функції нагляду та контролю за діяльністю органів публічної влади нижчого рівня. Також, для більшості країн ЄС з континентальною моделлю характерним є те, що пряме державне управління на місцях може функціонувати як на регіональному рівні, так і в усіх територіально-адміністративних одиницях.

Після впровадження реформ з децентралізації влади, у європейських країнах під впливом історичних, національних, політичних і культурних традицій почали виникати притаманні лише певній державі форми децентралізації (формою децентралізації у німецькій традиції – Німеччина, Австрія, Голландія, Іспанія (після 1978 року), Бельгія (після 1988 року), є кооперативний федералізм; у французькій традиції – Франція, Італія, Іспанія (до 1978 року), Португалія, Греція, Бельгія (до 1988 року) – регіоналізація унітарної держави; у скандинавській традиції – Швеція, Норвегія, Данія, Фінляндія – сильна місцева автономія⁶²⁴. Проте, на думку як вітчизняних, так і зарубіжних правознавців, до якої б традиції не було віднесено певну країну, спільним для всіх держав є те, що децентралізація позитивно вплинула на соціально-економічний розвиток країни. «Одним із аргументів на користь здійснення децентралізаційних реформ у країнах зарубіжжя є, на думку М. Іжа, підвищення ефективності діяльності як центральних, так і місцевих органів влади, а також створення сприятливих умов для економічного розвитку»⁶²⁵.

Кожна європейська країна має власні національні особливості децентралізації публічної влади, які передбачено законодавством країн ЄС. Зокрема, у конституціях країн-членів ЄС упродовж другої половини ХХ ст. закріплено децентралізацію влади, як основу конституційного ладу держави, однак практично кожній країні притаманні свої риси. Так, наприклад,

⁶²² Звіт про розподіл повноважень стосовно соціальних послуг між центральними органами влади та органами місцевого самоврядування у країнах Європи (м. Страсбург, 24 серпня 2016 року). CELGR. LEX (2016) 5. 34 с

⁶²³ Молдован А. Зачем Украине нужна децентрализация. *Forbes.ua*. 26 Июня 2014, URL: <http://forbes.ua/nation/1373806-zachem-ukraine-nuzhna-decentralizaciya>.

⁶²⁴ Павленко Ю.Е. Процессы децентрализации и федерализации в государствах Западной Европы. *Вопросы российского и международного права*. 2017. Т. 7. № 4А С. 31–39.

⁶²⁵ Іжа М.М. Показник децентралізаційних процесів у країнах Європи. *Вісник СевНТУ: збірник наукових праць*. 2010. Вип. 112. С. 152–155.

відповідно до Основного Закону Франції від 1958 року «її устрій є децентралізованим»⁶²⁶; Конституцією Італійської республіки 1948 року передбачено, що «республіка ... пристосовує принципи та методи свого законодавства до завдань автономії та децентралізації»⁶²⁷; Конституцією Іспанського королівства 1978 року визначено, що «публічна адміністрація неупереджено служить спільним інтересам і діє відповідно до принципів ефективності, співвідпорядкованості, децентралізації, деконцентрації та координації при повному підпорядкуванні закону та праву»⁶²⁸.

Як бачимо, на формування конституційного ладу на засадах децентралізації в країнах ЄС мають значний вплив національні традиції, становлення та функціонування публічних органів у минулому, особливості адміністративно-територіального устрою держави, наявність автономних територій, поліетнічний склад населення.

Моделі системи місцевого самоврядування зарубіжних країн суттєво відрізняються одна від одної за принципами формування органів місцевого самоврядування, характером взаємовідносин, формами взаємодії представницьких і виконавчо-розпорядчих органів у системі місцевого самоврядування.

На розвиток місцевого самоврядування в країнах ЄС впливали різні правові системи, що детермінувало виникнення та формування континентальної (французької, романо-германської або європейської), англосаксонської, іберійської та так званої радянської моделей; процеси демократизації й урбанізації; зміни в соціально-економічному розвитку та розширення економічної самостійності територій, підвищення мобільності робочої сили, впровадження споживацької моделі відносин між органами місцевого самоврядування та членами територіальних громад; рівень демократизації, децентралізації й деконцентрації публічної влади тощо⁶²⁹.

Для англосаксонської моделі, яка набула поширення у США, Канаді, Австралії та інших країнах, є характерними: високий рівень автономії місцевого самоврядування, виборність та контроль з боку населення; відсутність на місцях спеціальних державних уповноважених, на яких покладено функцію контролю за органами місцевого самоврядування; відсутність місцевих адміністрацій (органів державної влади місцевого рівня).

⁶²⁶ France's Constitution of 1958 with Amendments through. 2008. 41 p.

⁶²⁷ Семєко Г.В. Территориальные реформы во Франции: от децентрализации к рецентрализации государственного управления, 2017. С. 171–189.

⁶²⁸ Constitution of the Italian Republic. Roma: Parliamentary inform., arch. a. publ. office of the Senate service for official rep. a. communication, 2006. 43 c.

⁶²⁹ Батанов О. Політико-правові засади децентралізації публічної влади в зарубіжних країнах у контексті муніципальної реформи в Україні. *Юридичний вісник*. 2014. №4. С. 65.

«Діяти самостійно в межах наданих повноважень»⁶³⁰ – основний принцип діяльності для даної моделі. Державне регулювання здійснюється у непрямій формі, за рахунок прийняття певних законів, які органи місцевого самоврядування можуть вводити на своїй території зі змінами. Державний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування здійснюється у формі судового контролю. Варто зазначити, що у місцевому управлінні з англосаксонської моделі використовується і комбінований спосіб формування виконавчих органів. Так, наприклад, у невеликих містах США працює система «рада – керівник»: мер, який обирається радою, практично не має влади і виконує лише представницькі функції. Виконавську ж владу здійснює «керівник-менеджер», що наймається на певний термін муніципальною радою і здійснює управління роботою виконавчого апарату. На думку А. Дементьєва, «Система «рада – керівник» працює за тими ж принципами, за яким ефективно функціонує приватна корпорація, відокремивши при цьому політику від адміністрації. Про що свідчить і актуальна на Заході ідея Й. Струве, коли місцева адміністрація постає як підприємство з надання послуг, його працівники відносяться до громадян як до своїх клієнтів, які по праву претендують на те, щоб за власні кошти вони отримали ефективну допомогу»⁶³¹. Основна перевага даної методики системи – виконавчі функції здійснює безпосередньо професіонал. Проте дана система неефективна для великих міст. Зазначимо, що інститут «керівник – менеджер» застосовується і у Німеччині, Норвегії та Швеції.

У межах англосаксонської моделі все частіше застосовуються і посилюються різноманітні форми координації та контролю діяльності органів місцевого самоврядування. Це – періодичні інспекційні перевірки стану місцевих справ представниками центральних органів виконавчої влади, здійснення фінансового контролю за використанням органами місцевого самоврядування трансфертів загальнодержавних коштів, посилення законодавчого регулювання організаційно-правових аспектів діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Таким чином, англосаксонська модель місцевого самоврядування еволюціонує у напрямі моделі простої децентралізації з посиленням державного контролю за тими сферами суспільного життя, які традиційно розглядалися як предмет самостійного відання місцевого самоврядування. Для англосаксонської моделі характерна максимальна децентралізація влади, відповідальність та самостійність автономних органів за виконувани під правовим наглядом центральної влади завдання.

⁶³⁰ Воронков А. Основные тенденции в развитии отношений государственной власти и местного самоуправления. *Власть*. 2007. № 9. С. 19–24.

⁶³¹ Дементьев А. Теории местного самоуправления и их современные интерпретации. *Конституционное и муниципальное право*. 2009. № 4. С. 18–24.

Що стосується континентальної моделі, характерної для країн континентальної Європи (Франція, Італія, Іспанія, Бельгія), Латинської Америки, Близького Сходу та франкомовної Африки, то даній моделі притаманні наступні риси: «поєднання місцевого самоврядування і місцевих адміністрацій (органів державної влади місцевого рівня); ієрархія системи управління, в якій місцеве самоврядування є нижчою ланкою у порівнянні з державною владою; обмежена автономія місцевого самоврядування, наявність на місцях спеціальних державних уповноважених, які контролюють органи місцевого самоврядування (саме ця форма організації місцевого самоврядування свідчить про протилежну, у порівнянні з англосаксонською моделлю, тенденцію і відповідає державній теорії місцевого самоврядування)»⁶³². Зазначимо, що у країн з континентальною моделлю поширеним є принцип «негативного регулювання» – місцеві органи мають право здійснювати всі дії, які прямо не заборонено законом. До компетенції місцевих органів відносяться – фінансово-економічні повноваження, відповідальність за комунальні послуги, охорона громадського порядку та навколишнього середовища.

Континентальна модель забезпечує більшу централізацію системи управління, проте останнім часом простежується певне пом'якшення адміністративної опіки з боку держави. Зокрема, після прийняття у 1982 р. у Франції закону «Про права і свободи комун, департаментів та регіонів» було закладено правовий регламент муніципальної реформи, покликаної вирішити проблему більш органічного поєднання повноважень центральних органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Найважливіше положення закону – «скасування адміністративного контролю, який позбавляв місцеві представницькі органи можливості вільної ініціативи у вирішенні питань місцевого значення. Урядовий контроль збережений, але тепер він стосується вже прийнятих органами місцевого самоврядування рішень, їх відповідності актам вищих органів державної влади. У разі виявлення невідповідності таких рішень актам законодавства питання розглядається в порядку адміністративного судочинства. У фінансовій сфері контроль також був пом'якшений і переданий до відання спеціально утвореної регіональної рахункової палати. Жодне територіальне співтовариство не може здійснювати опіку над іншим, крім чітко визначених питань: регіон – над департаментом і комуною у сфері освіти і культури; департамент – над комуною із соціальних питань, охорони здоров'я, шкільного транспорту, сільськогосподарського оснащення»⁶³³.

⁶³² Костенюк І. Західні моделі місцевого самоврядування. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2013. Вип. 1(16). С.4.

⁶³³ Закон Франції «Про права і свободи комун, департаментів та регіонів». URL: <https://www.google.com/search>.

Прикладом даної моделі є Франція (суверенна унітарна демократична республіка, чинна Конституція встановлює республіканську президентсько-парламентську форму правління). Систему поділу влади Франції побудовано відповідно до адміністративно-територіального устрою республіки. Згідно з Конституцією, тут існує три рівні організації влади та три типи територіальних колективів самоврядування: комуни, департаменти, заморські території⁶³⁴. Основною ланкою місцевого самоврядування є комуни, які мають свій представницький орган – раду і мера, що працюють на постійній основі та утворюють муніципалітет. Діяльність мера здійснюється під контролем муніципальної ради і адміністративним контролем комісара республіки.

Варто акцентувати увагу, що у Франції лише в законодавчому порядку (за Конституцією) можливе створення нового виду адміністративно-територіальної одиниці. За останні 4 десятиліття французькі місцеві політичні та адміністративні установи та модель відносин центр-периферія зазнали двох головних змін, які суттєво змінили дві історичні особливості французької політичної системи: «децентралізаційна реформа, тобто повільна реорганізація, прогресивна реструктуризація та втрата влади державних оперативних служб на місцях перебороли історично державо-централізовану організацію країни; розвиток та консолідація зростаючої потужності міжінституційного співробітництва інституцій, особливо у великих містах, змінили традиційну роздробленість між місцевими політичними та адміністративними системами й започаткували міцні потужні сили міста-регіону»⁶³⁵.

Французькі реформи підтверджують, що центральна адміністрація залишає за собою тільки ті функції, що мають загальнонаціональний характер, або ті, які, згідно із законодавством, не можуть бути делеговані на місця. Державна політика Франції у справі організації місцевого самоврядування реалізується у двох основних напрямках: деконцентрація – більш широке делегування державою своїх адміністративних функцій на місцях, а також деконцентрація – передача державою частини своїх владних повноважень місцевим органам самоврядування⁶³⁶.

Для України цей досвід є повчальним, адже протягом останніх років самоврядування Франції отримало більше автономії щодо ресурсів та легітимності. Зокрема, французький принцип «Steering at a distance» (управління на відстані) проявляється у фінансовому звільненні від державних і місцевих органів влади (у Конституції Франції із змінами 2003 року)

⁶³⁴ Фадеєв Ф. Краткий очерк истории муниципального права. URL: <http://center.uct.ua/distants/courses/pu01/m2/p12.doc>.

⁶³⁵ Світові моделі державного управління: досвід для України. К., 2012. С. 378.

⁶³⁶ Барвіцький В. У пошуках шляхів формування дієздатних територіальних громад: міжнародний досвід. *Проблеми децентралізації: національний та міжнародний досвід: збірник матеріалів та документів*. К.: Атіка-Н, 2006. 744 с.

закріплений принцип фінансової автономії органів місцевого самоврядування. Конституція передбачає в подальшому розширення повноважень місцевих органів щодо самостійного встановлення податків. Тобто, з одного боку, держава закликає на великий шлях – запроваджуються нові форми діяльності органів місцевого самоврядування: великі міста отримують істотніший вплив, оскільки їх структура більше відображає сучасне суспільство країни, нові форми громадської участі підтримуються національним законодавством. З іншого боку, залишається певна напруга у відносинах між центральною та місцевими владами. Вона очевидна у використанні цільових грантів та системи контролю над місцевими бюджетами.

Як і Україна, Франція тривалий час була централізованою державою. Вона пережила 25-річний процес децентралізації, який уже практично завершено. Франції знадобилося багато років послідовної децентралізації, щоб побутові послуги перетворилися на справжнє зобов'язання органів місцевого самоврядування. Цього було досягнуто шляхом запровадження нормативної системи фінансового зрівняння, яка забезпечила реальну досяжність національних стандартів, попри розбіжності в базах місцевих надходжень⁶³⁷.

Наступна модель – іберійська (отримала поширення в Іспанії, Португалії і багатьох іспаномовних країнах Латинської Америки). На всіх рівнях адміністративно-територіального устрою держави є виборні представницькі органи та головні посадові особи місцевого самоврядування, що очолюють виконавчі органи (алькальди, регідори, мери, префекти тощо). Введення посад спеціально призначених уповноважених представників центральних органів державної влади за цією моделлю не передбачається, але така обрана посадова особа затверджується урядом як представник держави в адміністративно-територіальній одиниці з правом контролю за діяльністю представницького органу.

Варто зазначити, що у науці права побутує думка, що відмінності між континентальною та англосаксонською моделлю на мають принципового значення, адже їх сучасна форма є, як правило, результатом реформ місцевого самоврядування, що свідчить про певне зближення колись дуже відмінних муніципальних систем. Варто зазначити, що у деяких країнах (Австрія, Японія) функціонує змішана модель місцевого самоврядування, яка поєднує у собі риси обох моделей. Поряд із англосаксонською та континентальною моделями місцевого самоврядування як самостійну муніципальну систему в зарубіжних країнах виокремлюють місцеве самоврядування Німеччини. Німеччина – соціальна правова держава, у якій в основному діють принципи поділу гілок влади та підпорядкування органів управління закону. Зважаючи на те, що

⁶³⁷ Барвіцький В. У пошуках шляхів формування дієздатних територіальних громад: міжнародний досвід. *Проблеми децентралізації: національний та міжнародний досвід: збірник матеріалів та документів*. К.: Атіка-Н, 2006. 744 с.

Німеччина має федеральний устрій, її політичну систему поділено на два рівні: федеральний, на якому приймаються загальнодержавні рішення міжнародного значення, і регіональний, на якому вирішуються завдання федеральних земель. Правовою підставою формування місцевого самоврядування став прусський Статут міст 1808 року, який передбачав, що поряд із представницьким міським органом утворювався колегіальний виконавчий орган – магістрат, очолюваний бургомістром. Виконавча влада на федеральному рівні представлена Федеральним урядом, на чолі якого стоїть бундесканцлер. Главою органів виконавчої влади на рівні суб'єктів федерації є прем'єр-міністр. В країні основною територіальною одиницею місцевого самоврядування є адміністративні округи.

Наразі держава делегує частину своїх функцій органам самоврядування. Слід зазначити, що на відміну від англосаксонської моделі місцевого самоврядування, на німецькі комуни поширюється принцип загальної компетенції. Апарат виконавчої влади побудовано на загальних принципах: уся міська адміністрація поділена на департаменти, які мають уніфіковану нумерацію. Землі Німеччини (ФРН), будучи відносно самостійними суб'єктами федерації, автономно визначають структуру своїх органів виконавчої влади. Як правило, ці структури очолюють прем'єр-міністри земель, які обираються парламентами і формують земельні уряди. У межах своєї компетенції земельні уряди формально повністю незалежні від уряду Федеративної Республіки Німеччини. У питаннях, що належать до компетенції федерації, на них покладене виконання відповідних федеральних законів. Завершують структуру органів виконавчої влади місцеві адміністрації (муніципалітети). Вони підлегли земельним урядам з питань, віднесених до компетенції самих земель⁶³⁸.

Варто зазначити, що наразі правовий статус органів місцевого самоврядування, порядок їх утворення та функціонування визначається передусім конституціями та законодавством окремих земель. Тобто, структура цих органів і їх компетенція суттєво відрізняються в різних землях Німеччини, проте спільним є демократизм їх утворення, автономність діяльності та відповідальність за стан справ у своїй громаді. Адже це впливає з норм ст. 28 федеральної Конституції Німеччини⁶³⁹. Оскільки Німеччина є федерацією, побудова такої структури є завданням окремих федеральних земель. Регіональний рівень розміщений між урядами земель з їх міністерствами, з одного боку, і місцевим рівнем – з другого. Цей рівень у Німеччині, який називається «крейсами», відповідає українським районам. Рівень областей в Україні відповідає федеральним землям у ФРН. Крейси в Німеччині можна

⁶³⁸ Сюзанна С. Шюттемаєр. Німецький варіант інституціалізації парламенту. URL: <http://www.rada.gov.ua/LIBRARY/catalog/analit/deu011.txt>.

⁶³⁹ Конституція Німеччини. URL: <https://www.google.com/search>.

порівняти з районами в Україні. У них проживає в середньому від 150 до 300 тис. населення.

Основні переваги німецької моделі: чітке визначення меж компетенції у сферах самоврядування і справах, переданих державою; відсутність конкуренції, кооперація між службовцями, які відповідають за самоврядування і виконують державні завдання; прозорість управлінських процесів для громадянина, який стосовно всіх питань регіонального управління змушений звертатися лише до однієї установи; економна організаційна структура управління, адже немає жодної потреби в забезпеченні діяльності кількох окремих адміністративних одиниць⁶⁴⁰.

На наш погляд, німецький досвід децентралізації становить певний інтерес для України. На думку Томаса Вюртенберга, старшого експерта з конституційного права проекту «Сприяння регіональному розвитку в Україні», «коли цілі та заходи, які мають бути вжиті в рамках адміністративної реформи, до кінця не визначені, потрібні ефективні способи, щоб приступити до реформування». З-поміж таких способів можна виокремити: німецький підхід до завдань державного управління, який підтримує розмежування політики й адміністрування, спирається на правову основу для визначення цих завдань; організацію змагання за найкращу форму місцевого та регіонального самоврядування «конкурентний федералізм». Незважаючи на те, що для унітарної держави, якою є Україна, це мало прийнятно, проте раціональною, на нашу думку, є пропозиція доктора Вюртенберга щодо визначення пілотних територій, в яких буде апробовано заходи в рамках реформи держуправління і територіальної реформи; надання областям з їх районами та громадами більше компетенції у визначенні власного територіального поділу й організації управління.

Принциповими відмінностями від вказаних моделей місцевого самоврядування характеризується так звана «радянська» модель. Сьогодні вона становить вже не стільки практичний, скільки науково-теоретичний інтерес. Така модель діяла передусім у Радянському Союзі та інших країнах «світової системи соціалізму», а також в окремих державах, орієнтованих на радянську перспективу. Зараз вона тією чи іншою мірою зберігається в деяких країнах. В основі «радянської» моделі лежить принцип повновладдя представницьких органів на відповідній території. Вона характеризується ієрархічною підпорядкованістю складових ланок – всі інші органи вважаються похідними від рад і їм підпорядкованими.

«Сучасна українська модель місцевого самоврядування, – на думку В. Шарія, – виникла як результат виведення органів місцевого самоврядування радянських часів з-під впливу централізованої влади й усунення домінуючої

⁶⁴⁰ Прокопенко Л.Л. Публічна служба в країнах ЄС /Л.Л. Прокопенко, І.А. Шабатіна. URL: http://www.nbu.gov.ua/e_journals/Patp/2009-01/ProkopenkoStat.pdf.

ролі однієї партії. За таких умов почала розвиватися бюрократична модель самоврядування. Проте, утворення системи місцевого самоврядування в Україні, на жаль, не стало інструментом демократичних, соціальних і політичних перетворень, як це відбулося у більшості постсоціалістичних європейських країн. Як наслідок, відбулася інтеграція частини колишньої радянської номенклатури в нову муніципальну структуру. Фактично в Україні почала працювати своєрідна система місцевого самоврядування, у якій бюрократична модель, заснована на традиціях радянської адміністративно-командної системи, об'єдналася з окремими елементами Європейської ліберальної і демократичної моделей, які відповідали Конституції України 1996 року та Європейській хартії місцевого самоврядування, ратифікованій Україною у 1997 році»⁶⁴¹.

Суттєвим недоліком української моделі організації влади на місцях є те, що місцеві органи виконавчої влади створюються і діють не з метою здійснення контрольно-наглядових функцій щодо законності діяльності місцевого самоврядування (як у західноєвропейських державах), а беруть на себе основний обсяг повноважень щодо управління відповідними територіями. Тобто, публічна влада на цьому рівні реалізується через систему політичного та економічного двовладдя: діють призначені з центру голови державних адміністрацій, які формують їх склад, та обрані громадами місцеві органи влади, що, як наслідок, призводить до труднощів у розмежуванні повноважень між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Аналіз досвіду європейських країн дозволяє окреслити наступні передумови успішної імплементації децентралізаційних процесів для створення ефективної моделі управління в системі децентралізованої влади України: утвердження принципу верховенства права; визнання та гарантії місцевого самоврядування; рівний правовий захист усіх форм власності; демократичне й ефективне виборче законодавство; незалежність, ефективність, доступність і прозорість судової системи, функціонування інститутів адміністративного судочинства; досконалий бюджетний процес та висока фінансова дисципліна; наявність адекватних соціальних стандартів; розвинутий громадський сектор та стійка тенденція до його розвитку.

Таким чином, система самоврядування кожної окремої країни функціонує в межах певної політичної культури і традицій, особливості її обумовлені багатьма, інколи непомітними, чинниками, пов'язаними з оточуючим соціально-політичним середовищем. «Неможливо дати однозначну оцінку тієї чи іншої моделі місцевого самоврядування навіть у межах характерного для неї політико-адміністративного контексту, ще важче визначити, як вона буде

⁶⁴¹ Шарій В. Становлення в Україні європейської моделі організації діяльності самоврядних структур: проблеми та перспективи. URL: https://www.google.com/search?rlz=1C1GGRV_enUA777UA777.

функціонувати в разі перенесення на «г Стрімкі темпи розвитку суспільства вимагають кардинальних змін у розумінні і трактування ролі та значенні органів виконавчої влади як демократичної інституції. «Сьогодні стоїть важливе завдання визначення та запровадження в Україні власної моделі децентралізації в управлінні, яка дозволить досягти значно більшого рівня ефективності публічного управління для забезпечення громадян необхідною кількістю та якістю соціальних і адміністративних послуг»⁶⁴². Зважаючи на те, що принцип децентралізації успішно був реалізований у практиці держав Європейського Союзу, для України, у якій на сьогодні процес реформування державних інститутів остаточно не завершено, надзвичайно важливим є вивчення позитивного досвіду впровадження децентралізації та створення в Україні ефективної моделі територіальної організації влади на усіх рівнях.

Досвід країн Європейського Союзу, які останнім часом пройшли шлях від централізованих адміністративних систем управління до децентралізованих моделей організації публічної влади, свідчить про те, що провідною ідеєю реформування у них стало перенесення центру вирішення питань місцевого значення на локальний й, у тому числі, на регіональний рівень, що досягалося за рахунок оптимізації відносин між різними рівнями територіальної організації влади, особливо між органами місцевого самоврядування та місцевими державними органами виконавчої влади, створення дієвої системи адміністративних, фінансованих і економічних важелів функціонування інституцій місцевого самоврядування, послуги яких стали максимально наближеними до потреб місцевих громад.

Децентралізація як концепція, з урахуванням особливостей історії країн, їх законодавства, географічних, історичних, національних та релігійних особливостей, рівня розвитку, культури та підходів до державного управління, набуває різних форм. З точки зору орієнтації та схильності до внутрішнього відокремлення й створення автономій на регіональному рівні держави Європейського союзу умовно поділяють на три групи: 1) федерації (Австрія, Бельгія, Німеччина); 2) держави на шляху перетворення до федерації (Іспанія, Італія), або регіональні держави – в цих країнах значний обсяг законодавчої влади передано на регіональний рівень; 3) унітарні держави (Португалія, Франція), які знаходяться на стадії проведення політики децентралізації⁶⁴³. Проте, незважаючи на національні особливості, у науці права виділяють спільні ознаки, характерні для децентралізаційних процесів європейських країн: «висока якість державного управління та законодавства; підзвітність державних органів влади та врахування думки населення; політична

⁶⁴² Тарасенко Т. Проблеми децентралізації в реформуванні системи місцевого самоврядування в Україні. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2014. Вип. 2(1). С. 278.

⁶⁴³ Павленко Ю.Е. Процессы децентрализации и федерализации в государствах Западной Европы. *Вопросы российского и международного права*. 2017. Т. 7. №. 4А. С. 31–39.

стабільність; відсутність насильства; високий рівень ефективності роботи уряду; стримування корупції»⁶⁴⁴.

У більшості країн ЄС секторальне (галузеве) законодавство передбачає створення постійно діючих консультативних органів за участю відповідних інститутів громадянського суспільства (захист прав споживачів та довкілля, охорона здоров'я та ін.), що відіграють важливу роль у процесах прийняття рішень органами державного управління у відповідних секторах/галузях. У разі порушення положень про проведення публічних консультацій, такий регуляторний інструмент скасовується в судовому порядку. Як правило, у таких випадках лише відповідні інститути громадянського суспільства (а не окремі громадяни) мають право звертатися до суду з позовом щодо скасування таких механізмів реалізації політики від імені фізичних і юридичних осіб, на права й інтереси яких вони мають або можуть мати вплив.

Найбільш важливими інституційними механізмами, які в основному забезпечують відкритість і демократичність державного управління в ЄС, вважає В.Ф. Рибка, є наступні механізми: «а) органи та інституції, що забезпечують основу для залучення регіональних і місцевих органів влади й управління до процесу прийняття рішень на загальнонаціональному рівні (Комітет у справах регіонів ЄС або подібні інституції); б) консультативні інституції, що об'єднують представників різних соціально-економічних верств та інститутів громадянського суспільства (виробників, фермерів, перевізників, робітників, дилерів, народних майстрів, споживачів, професійних об'єднань та асоціацій за загальними інтересами). За таким принципом побудовано Комітет із соціально-економічної політики, який діє як на рівні ЄС, так і в деяких країнах – членах ЄС; в) інститути, що забезпечують у суспільстві соціальний діалог та дотримання процедур соціального партнерства між професійними спілками й об'єднаннями або федераціями роботодавців, що відіграє особливу роль у сфері державного управління та розроблення політики в країнах ЄС»⁶⁴⁵.

Вартий уваги і досвід європейських країн щодо розподілу повноважень між різними органами публічної влади, який свідчить, що в країнах ЄС існують певні розбіжності у розподілі повноважень між центральною і місцевою владою, які були сформовані під впливом економічних, політичних соціальних, правових традицій країни. Так, наприклад, законодавчі повноваження в Іспанії набагато більші, аніж у Німеччині та Італії (до компетенції центральної влади віднесено: соціальне забезпечення, пенсійне забезпечення та допомогу у зв'язку з безробіттям. До органів місцевого самоврядування – вирішення

⁶⁴⁴ The Social Progress Imperative: Рейтинг стран мира по уровню социального прогресса 2018 года. Центр гуманитарных технологий. 14.04.2018. URL: <http://gtmarket.ru/news/2014/04/14/6688>.

⁶⁴⁵ Рибка В.Ф. Моделі децентралізації влади країн європейського союзу. *Теорія та практика державного управління*. 2016. № 2(53). С. 4.

питань щодо працевлаштування або надання соціальної допомоги іммігрантам⁶⁴⁶. У звіті Ради Європи «Про розподіл повноважень стосовно соціальних послуг між центральними органами влади та органами місцевого самоврядування у країнах Європи» наголошується, що саме завдяки цьому «автономні громади (*comunidades autonomas*) мають можливість узяти на себе відповідні повноваження, оскільки джерелом регіональної законодавчої компетенції є саме закон (Конституція) регіону, який схвалений національним парламентом, але жодним чином не зафіксований у конституційних положеннях»⁶⁴⁷. Що стосується повноважень центральних органів влади, то уряди країн ЄС концентрують свою увагу на реалізації загальнонаціональних завдань. «Влада в розвинених країнах залишила за собою такі функції, як національна оборона, макроекономічна політика, грошово-кредитна сфера, судова система, управління транспортними комунікаціями державного значення»⁶⁴⁸.

Окрім цього, до компетенції органів центральної влади належать також функції нагляду та контролю за діяльністю органів публічної влади нижчого рівня. Також, для більшості країн ЄС з континентальною моделлю характерним є те, що пряме державне управління на місцях може функціонувати як на регіональному рівні, так і в усіх територіально-адміністративних одиницях.

Після впровадження реформ з децентралізації влади, у європейських країнах під впливом історичних, національних, політичних і культурних традицій почали виникати притаманні лише певній державі форми децентралізації (формою децентралізації у німецькій традиції – Німеччина, Австрія, Голландія, Іспанія (після 1978 року), Бельгія (після 1988 року), є кооперативний федералізм; у французькій традиції – Франція, Італія, Іспанія (до 1978 року), Португалія, Греція, Бельгія (до 1988 року) – регіоналізація унітарної держави; у скандинавській традиції – Швеція, Норвегія, Данія, Фінляндія – сильна місцева автономія⁶⁴⁹. Проте, на думку як вітчизняних, так і зарубіжних правознавців, до якої б традиції не було віднесено певну країну, спільним для всіх держав є те, що децентралізація позитивно вплинула на соціально-економічний розвиток країни. «Одним із аргументів на користь здійснення децентралізаційних реформ у країнах зарубіжжя є, на думку М. Іжа,

⁶⁴⁶ Звіт про розподіл повноважень стосовно соціальних послуг між центральними органами влади та органами місцевого самоврядування у країнах Європи (м. Страсбург, 24 серпня 2016 року). CELGR. LEX (2016) 5. 34 с

⁶⁴⁷ Звіт про розподіл повноважень стосовно соціальних послуг між центральними органами влади та органами місцевого самоврядування у країнах Європи (м. Страсбург, 24 серпня 2016 року). CELGR. LEX (2016) 5. 34 с

⁶⁴⁸ Молдован А. Зачем Украине нужна децентрализация. *Forbes.ua*. 26 Июня 2014, URL: <http://forbes.ua/nation/1373806-zachem-ukraine-nuzhna-decentralizaciya>.

⁶⁴⁹ Павленко Ю.Е. Процессы децентрализации и федерализации в государствах Западной Европы. *Вопросы российского и международного права*. 2017. Т. 7. № 4А С. 31–39.

підвищення ефективності діяльності як центральних, так і місцевих органів влади, а також створення сприятливих умов для економічного розвитку»⁶⁵⁰.

Кожна європейська країна має власні національні особливості децентралізації публічної влади, які передбачено законодавством країн ЄС. Зокрема, у конституціях країн-членів ЄС упродовж другої половини ХХ ст. закріплено децентралізацію влади, як основу конституційного ладу держави, однак практично кожній країні притаманні свої риси. Так, наприклад, відповідно до Основного Закону Франції від 1958 року «її устрій є децентралізованим»⁶⁵¹; Конституцією Італійської республіки 1948 року передбачено, що «республіка ... пристосовує принципи та методи свого законодавства до завдань автономії та децентралізації»⁶⁵²; Конституцією Іспанського королівства 1978 року визначено, що «публічна адміністрація неупереджено служить спільним інтересам і діє відповідно до принципів ефективності, співпідпорядкованості, децентралізації, деконцентрації та координації при повному підпорядкуванні закону та праву»⁶⁵³.

Як бачимо, на формування конституційного ладу на засадах децентралізації в країнах ЄС мають значний вплив національні традиції, становлення та функціонування публічних органів у минулому, особливості адміністративно-територіального устрою держави, наявність автономних територій, поліетнічний склад населення.

Моделі системи місцевого самоврядування зарубіжних країн суттєво відрізняються одна від одної за принципами формування органів місцевого самоврядування, характером взаємовідносин, формами взаємодії представницьких і виконавчо-розпорядчих органів у системі місцевого самоврядування⁶⁵⁴.

На розвиток місцевого самоврядування в країнах ЄС впливали різні правові системи, що детермінувало виникнення та формування континентальної (французької, романо-германської або європейської), англосаксонської, іберійської та так званої радянської моделей; процеси демократизації й урбанізації; зміни в соціально-економічному розвитку та розширення економічної самостійності територій, підвищення мобільності робочої сили, впровадження споживацької моделі відносин між органами

⁶⁵⁰ Іжа М.М. Показник децентралізаційних процесів у країнах Європи. *Вісник СевНТУ: збірник наукових праць*. 2010. Вип. 112. С. 152–155.

⁶⁵¹ France's Constitution of 1958 with Amendments through. 2008. 41 p.

⁶⁵² Семєко Г.В. Территориальные реформы во Франции: от децентрализации к рецентрализации государственного управления, 2017. С. 171–189.

⁶⁵³ Constitution of the Italian Republic. Roma: Parliamentary inform., arch. a. publ. office of the Senate service for official rep. a. communication, 2006. 43 c.

⁶⁵⁴ Пилипишин В.П. Вплив процесів інтеграції на національні системи державного управління. URL: <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-3/11pvpctu.pdf>.

місцевого самоврядування та членами територіальних громад; рівень демократизації, децентралізації й деконцентрації публічної влади тощо⁶⁵⁵.

Для англосаксонської моделі, яка набула поширення у США, Канаді, Австралії та інших країнах, є характерними: високий рівень автономії місцевого самоврядування, виборність та контроль з боку населення; відсутність на місцях спеціальних державних уповноважених, на яких покладено функцію контролю за органами місцевого самоврядування; відсутність місцевих адміністрацій (органів державної влади місцевого рівня).

«Діяти самостійно в межах наданих повноважень»⁶⁵⁶ – основний принцип діяльності для даної моделі. Державне регулювання здійснюється у непрямій формі, за рахунок прийняття певних законів, які органи місцевого самоврядування можуть вводити на своїй території зі змінами. Державний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування здійснюється у формі судового контролю. Варто зазначити, що у місцевому управлінні з англосаксонської моделі використовується і комбінований спосіб формування виконавчих органів. Так, наприклад, у невеликих містах США працює система «рада – керівник»: мер, який обирається радою, практично не має влади і виконує лише представницькі функції. Виконавську ж владу здійснює «керівник-менеджер», що наймається на певний термін муніципальною радою і здійснює управління роботою виконавчого апарату. На думку А. Дементьева, «Система «рада – керівник» працює за тими ж принципами, за яким ефективно функціонує приватна корпорація, відокремивши при цьому політику від адміністрації. Про що свідчить і актуальна на Заході ідея Й. Струве, коли місцева адміністрація постає як підприємство з надання послуг, його працівники відносяться до громадян як до своїх клієнтів, які по праву претендують на те, щоб за власні кошти вони отримали ефективну допомогу»⁶⁵⁷. Основна перевага даної методики системи – виконавчі функції здійснює безпосередньо професіонал. Проте дана система неефективна для великих міст. Зазначимо, що інститут «керівник – менеджер» застосовується і у Німеччині, Норвегії та Швеції.

У межах англосаксонської моделі все частіше застосовуються і посилюються різноманітні форми координації та контролю діяльності органів місцевого самоврядування. Це – періодичні інспекційні перевірки стану місцевих справ представниками центральних органів виконавчої влади, здійснення фінансового контролю за використанням органами місцевого

⁶⁵⁵ Батанов О. Політико-правові засади децентралізації публічної влади в зарубіжних країнах у контексті муніципальної реформи в Україні. *Юридичний вісник*. 2014. №4. С. 65.

⁶⁵⁶ Воронков А. Основные тенденции в развитии отношений государственной власти и местного самоуправления. *Власть*. 2007. № 9. С. 19–24.

⁶⁵⁷ Дементьев А. Теории местного самоуправления и их современные интерпретации. *Конституционное и муниципальное право*. 2009. № 4. С. 18–24.

самоврядування трансфертів загальнодержавних коштів, посилення законодавчого регулювання організаційно-правових аспектів діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Таким чином, англосаксонська модель місцевого самоврядування еволюціонує у напрямі моделі простої децентралізації з посиленням державного контролю за тими сферами суспільного життя, які традиційно розглядалися як предмет самостійного відання місцевого самоврядування. Для англосаксонської моделі характерна максимальна децентралізація влади, відповідальність та самостійність автономних органів за виконувани під правовим наглядом центральної влади завдання.

Що стосується континентальної моделі, характерної для країн континентальної Європи (Франція, Італія, Іспанія, Бельгія), Латинської Америки, Близького Сходу та франкомовної Африки, то даній моделі притаманні наступні риси: «поєднання місцевого самоврядування і місцевих адміністрацій (органів державної влади місцевого рівня); ієрархія системи управління, в якій місцеве самоврядування є нижчою ланкою у порівнянні з державною владою; обмежена автономія місцевого самоврядування, наявність на місцях спеціальних державних уповноважених, які контролюють органи місцевого самоврядування (саме ця форма організації місцевого самоврядування свідчить про протилежну, у порівнянні з англосаксонською моделлю, тенденцію і відповідає державній теорії місцевого самоврядування)⁶⁵⁸. Зазначимо, що у країн з континентальною моделлю поширеним є принцип «негативного регулювання» – місцеві органи мають право здійснювати всі дії, які прямо не заборонено законом. До компетенції місцевих органів відносяться – фінансово-економічні повноваження, відповідальність за комунальні послуги, охорона громадського порядку та навколишнього середовища.

Континентальна модель забезпечує більшу централізацію системи управління, проте останнім часом простежується певне пом'якшення адміністративної опіки з боку держави. Зокрема, після прийняття у 1982 р. у Франції закону «Про права і свободи комун, департаментів та регіонів» було закладено правовий регламент муніципальної реформи, покликаної вирішити проблему більш органічного поєднання повноважень центральних органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Найважливіше положення закону – «скасування адміністративного контролю, який позбавляв місцеві представницькі органи можливості вільної ініціативи у вирішенні питань місцевого значення. Урядовий контроль збережений, але тепер він стосується вже прийнятих органами місцевого самоврядування рішень, їх відповідності актам вищих органів державної влади. У разі виявлення

⁶⁵⁸ Костенюк І. Західні моделі місцевого самоврядування. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2013. Вип. 1(16). С.4.

невідповідності таких рішень актам законодавства питання розглядається в порядку адміністративного судочинства. У фінансовій сфері контроль також був пом'якшений і переданий до відання спеціально утвореної регіональної рахункової палати. Жодне територіальне співтовариство не може здійснювати опіку над іншим, крім чітко визначених питань: регіон – над департаментом і комуною у сфері освіти і культури; департамент – над комуною із соціальних питань, охорони здоров'я, шкільного транспорту, сільськогосподарського оснащення»⁶⁵⁹.

Прикладом даної моделі є Франція (суверенна унітарна демократична республіка, чинна Конституція встановлює республіканську президентсько-парламентську форму правління). Систему поділу влади Франції побудовано відповідно до адміністративно-територіального устрою республіки. Згідно з Конституцією, тут існує три рівні організації влади та три типи територіальних колективів самоврядування: комуни, департаменти, заморські території⁶⁶⁰. Основною ланкою місцевого самоврядування є комуни, які мають свій представницький орган – раду і мера, що працюють на постійній основі та утворюють муніципалітет. Діяльність мера здійснюється під контролем муніципальної ради і адміністративним контролем комісара республіки.

Варто акцентувати увагу, що у Франції лише в законодавчому порядку (за Конституцією) можливе створення нового виду адміністративно-територіальної одиниці. За останні 4 десятиліття французькі місцеві політичні та адміністративні установи та модель відносин центр-периферія зазнали двох головних змін, як суттєво змінили дві історичні особливості французької політичної системи: «децентралізаційна реформа, тобто повільна реорганізація, прогресивна реструктуризація та втрата влади державних оперативних служб на місцях перебороли історично державо-централізовану організацію країни; розвиток та консолідація зростаючої потужності міжінституційного співробітництва інституцій, особливо у великих містах, змінили традиційну роздробленість між місцевими політичними та адміністративними системами й започаткували міцні потужні сили міста-регіону»⁶⁶¹.

Французькі реформи підтверджують, що центральна адміністрація залишає за собою тільки ті функції, що мають загальнонаціональний характер, або ті, які, згідно із законодавством, не можуть бути делеговані на місця. Державна політика Франції у справі організації місцевого самоврядування реалізується у двох основних напрямках: деконцентрація – більш широке

⁶⁵⁹ Закон Франції «Про права і свободи комун, департаментів та регіонів». URL: <https://www.google.com/search>.

⁶⁶⁰ Фадеев Ф. Краткий очерк истории муниципального права. URL: <http://center.uct.ua/distants/courses/pu01/m2/p12.doc>.

⁶⁶¹ Світові моделі державного управління: досвід для України. К., 2012. С. 378.

делегування державою своїх адміністративних функцій на місцях, а також деконцентрація – передача державою частини своїх владних повноважень місцевим органам самоврядування⁶⁶².

Для України цей досвід є повчальним, адже протягом останніх років самоврядування Франції отримало більше автономії щодо ресурсів та легітимності. Зокрема, французький принцип «Steering at a distance» (управління на відстані) проявляється у фінансовому звільненні від державних і місцевих органів влади (у Конституції Франції із змінами 2003 року) закріплений принцип фінансової автономії органів місцевого самоврядування. Конституція передбачає в подальшому розширення повноважень місцевих органів щодо самостійного встановлення податків. Тобто, з одного боку, держава закликає на великий шлях – запроваджуються нові форми діяльності органів місцевого самоврядування: великі міста отримують істотніший вплив, оскільки їх структура більше відображає сучасне суспільство країни, нові форми громадської участі підтримуються національним законодавством. З іншого боку, залишається певна напруга у відносинах між центральною та місцевими владами. Вона очевидна у використанні цільових грантів та системи контролю над місцевими бюджетами.

Як і Україна, Франція тривалий час була централізованою державою. Вона пережила 25-річний процес децентралізації, який уже практично завершено. Франції знадобилося багато років послідовної децентралізації, щоб побутові послуги перетворилися на справжнє зобов'язання органів місцевого самоврядування. Цього було досягнуто шляхом запровадження нормативної системи фінансового зрівняння, яка забезпечила реальну досяжність національних стандартів, попри розбіжності в базах місцевих надходжень⁶⁶³.

Наступна модель – іберійська (отримала поширення в Іспанії, Португалії і багатьох іспаномовних країнах Латинської Америки). На всіх рівнях адміністративно-територіального устрою держави є виборні представницькі органи та головні посадові особи місцевого самоврядування, що очолюють виконавчі органи (алькальди, регідори, мери, префекти тощо). Введення посад спеціально призначених уповноважених представників центральних органів державної влади за цією моделлю не передбачається, але така обрана посадова особа затверджується урядом як представник держави в адміністративно-

⁶⁶² Барвіцький В. У пошуках шляхів формування дієздатних територіальних громад: міжнародний досвід. *Проблеми децентралізації: національний та міжнародний досвід: збірник матеріалів та документів*. К.: Атіка-Н, 2006. 744 с.

⁶⁶³ Барвіцький В. У пошуках шляхів формування дієздатних територіальних громад: міжнародний досвід. *Проблеми децентралізації: національний та міжнародний досвід: збірник матеріалів та документів*. К.: Атіка-Н, 2006. 744 с.

територіальній одиниці з правом контролю за діяльністю представницького органу.

Варто зазначити, що у науці права побутує думка, що відмінності між континентальною та англосаксонською моделлю на мають принципового значення, адже їх сучасна форма є, як правило, результатом реформ місцевого самоврядування, що свідчить про певне зближення колись дуже відмінних муніципальних систем. Варто зазначити, що у деяких країнах (Австрія, Японія) функціонує змішана модель місцевого самоврядування, яка поєднує у собі риси обох моделей. Поряд із англосаксонською та континентальною моделями місцевого самоврядування як самостійну муніципальну систему в зарубіжних країнах виокремлюють місцеве самоврядування Німеччини. Німеччина – соціальна правова держава, у якій в основному діють принципи поділу гілок влади та підпорядкування органів управління закону. Зважаючи на те, що Німеччина має федеральний устрій, її політичну систему поділено на два рівні: федеральний, на якому приймаються загальнодержавні рішення міжнародного значення, і регіональний, на якому вирішуються завдання федеральних земель. Правовою підставою формування місцевого самоврядування став прусський Статут міст 1808 року, який передбачав, що поряд із представницьким міським органом утворювався колегіальний виконавчий орган – магістрат, очолюваний бургомістром. Виконавча влада на федеральному рівні представлена Федеральним урядом, на чолі якого стоїть бундесканцлер. Главою органів виконавчої влади на рівні суб'єктів федерації є прем'єр-міністр. В країні основною територіальною одиницею місцевого самоврядування є адміністративні округи.

Наразі держава делегує частину своїх функцій органам самоврядування. Слід зазначити, що на відміну від англосаксонської моделі місцевого самоврядування на німецькі комуни поширюється принцип загальної компетенції. Апарат виконавчої влади побудовано на загальних принципах: уся міська адміністрація поділена на департаменти, які мають уніфіковану нумерацію. Землі Німеччини (ФРН), будучи відносно самостійними суб'єктами федерації, автономно визначають структуру своїх органів виконавчої влади. Як правило, ці структури очолюють прем'єр-міністри земель, які обираються парламентами і формують земельні уряди. У межах своєї компетенції земельні уряди формально повністю незалежні від уряду Федеративної Республіки Німеччини. У питаннях, що належать до компетенції федерації, на них покладене виконання відповідних федеральних законів. Завершують структуру органів виконавчої влади місцеві адміністрації (муніципалітети). Вони підлеглі земельним урядам з питань, віднесених до компетенції самих земель⁶⁶⁴.

⁶⁶⁴ Сюзанна С. Шюттемаєр. Німецький варіант інституціалізації парламенту. URL: <http://www.rada.gov.ua/LIBRARY/catalog/analit/deu011.txt>.

Варто зазначити, що наразі правовий статус органів місцевого самоврядування, порядок їх утворення та функціонування визначається передусім конституціями та законодавством окремих земель. Тобто, структура цих органів і їх компетенція суттєво відрізняються в різних землях Німеччини, проте спільним є демократизм їх утворення, автономність діяльності та відповідальність за стан справ у своїй громаді. Адже це впливає з норм ст. 28 федеральної Конституції Німеччини⁶⁶⁵. Оскільки Німеччина є федерацією, побудова такої структури є завданням окремих федеральних земель. Регіональний рівень розміщений між урядами земель з їх міністерствами, з одного боку, і місцевим рівнем – з другого. Цей рівень у Німеччині, який називається «крейсами», відповідає українським районам. Рівень областей в Україні відповідає федеральним землям у ФРН. Крейси в Німеччині можна порівняти з районами в Україні. У них проживає в середньому від 150 до 300 тис. населення.

Основні переваги німецької моделі: чітке визначення меж компетенції у сферах самоврядування і справах, переданих державою; відсутність конкуренції, кооперація між службовцями, які відповідають за самоврядування і виконують державні завдання; прозорість управлінських процесів для громадянина, який стосовно всіх питань регіонального управління змушений звертатися лише до однієї установи; економна організаційна структура управління, адже немає жодної потреби в забезпеченні діяльності кількох окремих адміністративних одиниць⁶⁶⁶.

На наш погляд, німецький досвід децентралізації становить певний інтерес для України. На думку Томаса Вюртенберга, старшого експерта з конституційного права проекту «Сприяння регіональному розвитку в Україні», «коли цілі та заходи, які мають бути вжиті в рамках адміністративної реформи, до кінця не визначені, потрібні ефективні способи, щоб приступити до реформування». З-поміж таких способів можна виокремити: німецький підхід до завдань державного управління, який підтримує розмежування політики й адміністрування, спирається на правову основу для визначення цих завдань; організацію змагання за найкращу форму місцевого та регіонального самоврядування «конкурентний федералізм». Незважаючи на те, що для унітарної держави, якою є Україна, це мало прийнятно, проте раціональною, на нашу думку, є пропозиція доктора Вюртенберга щодо визначення пілотних територій, в яких буде апробовано заходи в рамках реформи держуправління і територіальної реформи; надання областям з їх районами та громадами більше компетенції у визначенні власного територіального поділу й організації управління.

⁶⁶⁵ Конституція Німеччини. URL: <https://www.google.com/search>.

⁶⁶⁶ Прокопенко Л.Л. Публічна служба в країнах ЄС /Л.Л. Прокопенко, І.А. Шабатіна. URL: http://www.nbu.gov.ua/e_journals/Patp/2009-01/ProkopenkoStat.pdf.

Принциповими відмінностями від вказаних моделей місцевого самоврядування характеризується так звана «радянська» модель. Сьогодні вона становить вже не стільки практичний, скільки науково-теоретичний інтерес. Така модель діяла передусім у Радянському Союзі та інших країнах «світової системи соціалізму», а також в окремих державах, орієнтованих на радянську перспективу. Зараз вона тією чи іншою мірою зберігається в деяких країнах. В основі «радянської» моделі лежить принцип повновладдя представницьких органів на відповідній території. Вона характеризується ієрархічною підпорядкованістю складових ланок – всі інші органи вважаються похідними від рад і їм підпорядкованими.

«Сучасна українська модель місцевого самоврядування, – на думку В. Шарія, – виникла як результат виведення органів місцевого самоврядування радянських часів з-під впливу централізованої влади й усунення домінуючої ролі однієї партії. За таких умов почала розвиватися бюрократична модель самоврядування. Проте, утворення системи місцевого самоврядування в Україні, на жаль, не стало інструментом демократичних, соціальних і політичних перетворень, як це відбулося у більшості постсоціалістичних європейських країн. Як наслідок, відбулася інтеграція частини колишньої радянської номенклатури в нову муніципальну структуру. Фактично в Україні почала працювати своєрідна система місцевого самоврядування, у якій бюрократична модель, заснована на традиціях радянської адміністративно-командної системи, об'єдналася з окремими елементами Європейської ліберальної і демократичної моделей, які відповідали Конституції України 1996 року та Європейській хартії місцевого самоврядування, ратифікованої Україною у 1997 році»⁶⁶⁷.

Суттєвим недоліком української моделі організації влади на місцях є те, що місцеві органи виконавчої влади створюються і діють не з метою здійснення контрольно-наглядових функцій щодо законності діяльності місцевого самоврядування (як у західноєвропейських державах), а беруть на себе основний обсяг повноважень щодо управління відповідними територіями. Тобто, публічна влада на цьому рівні реалізується через систему політичного та економічного двовладдя: діють призначені з центру голови державних адміністрацій, які формують їх склад, та обрані громадами місцеві органи влади, що, як наслідок, призводить до труднощів у розмежуванні повноважень між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Аналіз досвіду європейських країн дозволяє окреслити наступні передумови успішної імплементації децентралізаційних процесів для створення ефективної моделі управління в системі децентралізованої влади

⁶⁶⁷ Шарій В. Становлення в Україні європейської моделі організації діяльності самоврядних структур: проблеми та перспективи. URL: https://www.google.com/search?rlz=1C1GGRV_enUA777UA777.

України: утвердження принципу верховенства права; визнання та гарантії місцевого самоврядування; рівний правовий захист усіх форм власності; демократичне й ефективне виборче законодавство; незалежність, ефективність, доступність і прозорість судової системи, функціонування інститутів адміністративного судочинства; досконалий бюджетний процес та висока фінансова дисципліна; наявність адекватних соціальних стандартів; розвинутий громадський сектор та стійка тенденція до його розвитку.

Таким чином, система самоврядування кожної окремої країни функціонує в межах певної політичної культури і традицій, особливості її обумовлені багатьма, інколи непомітними, чинниками, пов'язаними з оточуючим соціально-політичним середовищем. «Неможливо дати однозначну оцінку тієї чи іншої моделі місцевого самоврядування навіть у межах характерного для неї політико-адміністративного контексту, ще важче визначити, як вона буде функціонувати в разі перенесення на «грунт» іншої країни. Але при цьому необхідність дослідження міжнародного досвіду не викликає сумніву, оскільки дозволяє здійснювати пошук нових ідей і механізмів, виявляти глобальні тенденції розвитку», – зазначає О.І. Черкасов⁶⁶⁸. В Україні необхідно побудувати таку модель територіального управління, в якій влада спроможна в умовах ринкової економіки ефективно впливати на соціально-економічний і культурний розвиток територій, забезпечувати надання управлінських послуг населенню на рівні європейських стандартів, здатна до самовдосконалення і саморегуляції.

References:

1. *Administrativne pravo Ukraïni. Povnij kurs: pidruchnik* /Galun'ko V., Dihtiev'skij P., Kuz'menko O., Stecenko S. ta in. Herson: OLDI-PLJuS, 2018, 446 s.
2. Barvic'kij V. *U poshukah shljahiv formuvannja diezdatnih teritorial'nih gromad: mizhnarodnij dosvid*. Problemi decentralizacii: nacional'nij ta mizhnarodnij dosvid: zbirnik materialiv ta dokumentiv. K.: Atika-N, 2006, 744 s.
3. Barikova A.A. *Elektronna derzhava: nova efekтивnist' urjaduvannja: monografija*. Kiïv: Jurinkom Inter, 2016, 224 s.
4. Batanov O. *Politiko-pravovi zasadi decentralizacii publichnoï vladi v zarubizhnikh kraïnah u konteksti municipal'noï reformi v Ukraïni*. Juridichnij visnik. 2014, №4, S. 65.
5. *Velikij tlumachnij slovník suchasnoï ukraïns'koï movi* / V.T. Busel. K., Irpin': Perun, 2003, 1440 s, S. 523.
6. *Vikoristannja tehnologij «mobil'nogo urjadu» v sferi nadannja publichnikh poslug: zarubizhnij dosvid dlja Ukraïni*. Analitichna zapiska. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/2120>.
7. Volinka K.G. *Mehanizm zabezpechennja prav i svobod osobi: pitannja teorii i praktiki: avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk: 12.00.01*. NAN Ukraïni; In-t derzhavi i prava im. V.M. Korec'kogo. K., 2000, 18 s.

⁶⁶⁸ Черкасов А.И. Сравнительное местное управление: теория и практика. М.: Издат. гр. «Форум – Инфра-М», 1998. С. 10.

Розділ XII Нормативно-правове забезпечення діяльності органів виконавчої влади у сфері профілактики правопорушень

8. Voronkov A. *Osnovnye tendencii v razvitii otnoshenij gosudarstvennoj vlasti i mestnogo samoupravlenija*. *Vlast'*. 2007, № 9, S. 19–24.
9. Gojman V.I. *Mehanizm obespechenija realizacii zakona v sovremennyh uslovijah* /V.I. Gojman. *Sovetskoe gosudarstvo i pravo*. 1991, № 12, S. 12–13.
10. Dement'ev A. *Teorii mestnogo samoupravlenija i ih sovremennye interpretacii*. *Konstitucionnoe i municipal'noe pravo*. 2009, № 4, S. 18–24.
11. Zacc' A.P. *Pravova derzhava v konteksti novitn'ogo ukrains'kogo dosvidu*. K.: Osnovi, 1999, 390 s.
12. *Zakon Francii «Pro prava i svobodi komun, departamentiv ta regioniv»*. URL: <https://www.google.com/search>.
13. *Zvit pro rozpodil povnovazhen' stosovno social'nih poslug mizh central'nimi organami vladi ta organami misceвого samovrjaduvannja u kraïnah Evropi (m. Strasburg, 24 serpnja 2016 roku)*. CELGR. LEX (2016) 5. 34 s
14. Znatkova O.M. *Analiz form zaluchennja gromads'kosti do prijnattja upravlins'kih rishen': pravovij aspekt*. *Teorija ta praktika derzhavnogo upravlinnja*. 2018, №3(62), S. 14–21.
15. Ignatenko O.S., Dudar V.I. *Kriterii ocinki efektivnosti vzaemodii miscevih organiv vladi v Ukraïni*. *Visnik Nacional'noi akademii derzhavnogo upravlinnja pri Prezidentovi Ukraïni*. Serija: «Derzhavne upravlinnja». 2016, №3, S. 43–47.
16. Izha M.M. *Pokaznik decentralizacijnih procesiv u kraïnah Evropi*. *Visnik SevNTU: zbirnik naukovih prac'*. 2010, Vip.112, S. 152–155.
17. *Kiivstar zapustiv Mobile ID u doslidnu ekspluataciju*. URL: <https://kyivstar.ua/uk/mm/news-and-promotions/kyivstar-zapustyv-mobile-id-u-doslidnu-ekspluataciju>.
18. Kolpakov V.K. *Determinacija juridichnih osib administrativno-pravovimi zasobami*. *Juridichnij visnik*. *Povitrjane i kosmichne pravo*. 2013, №3, S. 164–166.
19. *Konstitucija Nimechhini*. URL: <https://www.google.com/search>.
20. *Konstitucija Ukraïni vid 28 chervnja 1996 roku*. *Vidomosti Verhovnoi Radi Ukraïni*. 1996, №30, S. 141.
21. *Constitution of the Italian Republic*. *Roma: Parliamentary inform., arch. a. publ. office of the Senate service for official rep. a. communication*, 2006, 43 s.
22. Kostenjuk I. *Zahidni modeli misceвого samovrjaduvannja*. *Derzhavne upravlinnja ta misceve samovrjaduvannja*. 2013, Vip.1(16), S. 4.
23. Kravchenko V.V. *Konstitucijne pravo Ukraïni*. K.: Atika, 2007. S. 290.
24. Maljarenko V.T. *Sud, pravoohoronni ta pravozahisni organi Ukraïni*. K.: Jurinkom Inter, 2007, S. 176.
25. Martinjuk R.C. *Prezident Ukraïni v sistemi strimuvan' i protivag na suchasnomu etapi*. *Pidpriemnictvo, gospodarstvo i pravo*. K., 2008, №8, S. 29.
26. Merdova O.M. *Decentralizacija sferi nadannja administrativnih poslug*. *Problemi pravoznavstva ta pravoohoronnoi dijalnosti*. 2015, № 1, S. 17–22.
27. Moldovan A. *Zachem Ukraine nuzhna decentralizacija*. *Forbes.ua*. 26 Ijunja 2014. URL: <http://forbes.ua/nation/1373806-zachem-ukraine-nuzhna-decentralizacija>.
28. Negodchenko O.V. *Zabezpechennja prav i svobod ljudini organami vnutrishnih sprav: organizacijno-pravovi zasadi: avtoref. dis. ... d-ra. jurid. nauk: 12.00.07*. *Nac. un-t vnutr. sprav*. H., 2004, 39 s, S. 17.
29. Oliichenko I.M. *Informacijne zabezpechennja upravlinnja oblasnoju derzhavnoju administracieju*. URL: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2017-01\(5\)/11oimoda.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2017-01(5)/11oimoda.pdf).
30. Pavlenko J.E. *Processy decentralizacii i federalizacii v gosudarstvah Zapadnoj Evropy*. *Voprosy rossijskogo i mezhdunarodnogo prava*. 2017, T.7, №.4A, S. 31–39.
31. Pilipishin V.P. *Vpliv procesiv integracii na nacional'ni sistemi derzhavnogo upravlinnja*. URL: <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-3/11pvpcedu.pdf>.

32. Prieshkina O.V. *Prava ljudini v Ukraïni: problemi ta perspektivi rozvitku*. Pravova derzhava. 2017, №26, S. 33–40.
33. *Pro osnovi Nacional'noi bezpeki Ukraïni: Zakon Ukraïni vid 19.06.2003 № 964-IV*. Oficijnij visnik Ukraïni. 2003, №29, Stattja 1433.
34. *Pro shvalennja Koncepції rozvitku elektronnoho urjaduvannja v Ukraïni: Rozporjadzhennja Kabinetu Ministriv Ukraïni vid 20.09.2017 № 649-r*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-r>.
35. *Pro shvalennja Koncepції rozvitku cifrovoi ekonomiki ta suspil'stva Ukraïni na 2018-2020 roki ta zatverdzhennja planu zahodiv shhodo її realizacii: Rozporjadzhennja Kabinetu Ministriv Ukraïni vid 17.01.2018 № 67-r*. Urjadovij kur'er. 2018, №88.
36. Prokopenko L.L. *Publichna sluzhba v kraïnah ES* /L.L. Prokopenko, I.A. Shabatina. URL: http://www.nbu.gov.ua/e_journals/Patp/2009-01/ProkopenkoStat.pdf.
37. Ribka V.F. *Modeli decentralizacii vladi kraïn evropejs'kogo sojuzu*. Teorija ta praktika derzhavnogo upravlinnja. 2016, №2(53), S.4.
38. *Rol' organiv derzhavnoi vladi u zabezpechenni prav ljudini i gromadjanina v demokraticnomu suspil'stvi: teoretiko-pravovij vimir: dis. ... kand. jurid. nauk: 12.00.01*. L'viv, 2016, 180 s.
39. *Svitovi modeli derzhavnogo upravlinnja: dosvid dlja Ukraïni*. K., 2012. S. 378.
40. Semeko G.V. *Territorial'nye reformy vo Francii: ot decentralizacii k recentralizacii gosudarstvennogo upravlennja*, 2017, S.171–189.
41. Skakun O.F. *Teorija gosudarstva i prava: uchebnik*. H.: Konsum; Un-t vnutr. del, 2000, 704 s.
42. Sjuzanna S. *Shjuttemacr. Nimec'kij variant institucionalizacii parlamentu*. URL: <http://www.rada.gov.ua/LIBRARY/catalog/analit/deu011.txt>.
43. Tarasenko T. *Problemi decentralizacii v reformuvanni sistemi miscevego samovrjaduvannja v Ukraïni*. Derzhavne upravlinnja ta misceve samovrjaduvannja. 2014, Vip.2(1), S. 278.
44. Tacij V.J. *Utverdzhennja i zabezpechennja prav ta svobod ljudini – golovnij konstitucijnij obov'jazok demokraticnoi, pravovoï, social'noi derzhavi*. Visnik Akademii pravovih nauk Ukraïni. 2018, №4, S. 24–31.
45. *The Social Progress Imperative: Rejting stran mira po urovnju social'nogo progressa 2018 goda*. Centr gumanitarnyh tehnologij. 14.04.2018. URL: <http://gtmarket.ru/news/2014/04/14/6688>.
46. *Urjad hoche zaprovaditi dlja derzhsluzhbovciv virtual'ni robochi misecja*. URL: <http://zaxid.media/news/5206757>.
47. Fadeev F. *Kratkij ocherk istorii municipal'nogo prava*. URL: <http://center.uct.ua/distants/courses/pu01/m2/p12.doc>.
48. *France's Constitution of 1958 with Amendments through*. 2008, 41 p.
49. *Cifrova adzhenda Ukraïni – 2020: konceptual'ni zasadi (versija 1.0). Pershochergovi sferi, iniciativi, proekti «cifrovizacii» Ukraïni do 2020 roku*. URL: <https://ucci.org.ua/uploads/files/58e78ee3c3922.pdf>.
50. Cherkasov A.I. *Sravnitel'noe mestnoe upravlenie: teorija i praktika*. M.: Izdat. gr. «Forum – Infra-M», 1998, S. 10.
51. Sharij V. *Stanovlennja v Ukraïni evropejs'koï modeli organizacii dijial'nosti samovrjadnih struktur: problemi ta perspektivi*. URL: https://www.google.com/search?rlz=1C1GGRV_enUA777UA777.

ЗМІСТ

ВСТУП	5
РОЗДІЛ I ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ ДЕЛІКТОЛОГІЇ: КОЛІЗІЇ ПОСТРАДЯНСЬКОГО ЗАКОНОДАВСТВА ЩОДО ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ВЧИНЕННЯ ПРАВОПОРУШЕНЬ (ПЕТКОВ С. В.)	9
1.1. Делікт: питання поділу правопорушення на злочини і проступки.....	11
1.2. Розмежування злочину і проступку під час реформування національного законодавства	14
1.3 Законодавство про відповідальність у сфері публічної служби.....	21
1.4. Новела «кримінальні проступки» в українському законодавстві	23
РОЗДІЛ II ОСОБЛИВІ ВИДИ ЗВІЛЬНЕННЯ ВІД КРИМІНАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА КОРУПЦІЙНІ ЗЛОЧИНИ В КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВІЙ СИСТЕМІ (КОПОТУН І. М.)	31
2.1. THE CLASSIFICATION OF SPECIAL TYPES OF EXEMPTION FROM CRIMINAL LIABILITY FOR CORRUPTION CRIMES	33
2.2. THE STANDARDS AND TERMS OF EFFICIENCY OF SPECIAL TYPES OF THE EXEMPTION FROM CRIMINAL LIABILITY FOR CORRUPTION CRIMES	39
2.3. THE APPLICATION OF THE INSTITUTE OF THE EXEMPTION FROM CRIMINAL LIABILITY FOR CORRUPTION CRIMES	50
2.4. THE WAYS TO IMPROVE THE INSTITUTE OF THE EXEMPTION FROM CRIMINAL LIABILITY FOR CORRUPTION CRIMES	65
РОЗДІЛ III КОНФЛІКТОГЕННІ ЗОНИ УКРАЇНИ В УМОВАХ НОВОГО СВІТОВОГО ПОРЯДКУ (ГЛУШКОВ В. О.)	82
3.1. Місце і роль України в сучасному геополітичному вимірі	84
3.2. Сучасний світовий устрій.....	86
3.3. Геополітичне протистояння Східної і Західної Європи.....	89
3.4. Моделювання світової ієрархії	96
3.5. Санітарний кордон та перспективи для України.....	103
РОЗДІЛ IV АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНЕ ПРАВО УКРАЇНИ: ВІД ДЖЕРЕЛ ТА ВІДНОСИН ЙОГО ЗАСТОСУВАННЯ ДО ШЛЯХІВ РЕФОРМУВАННЯ (САМБОР М. А.)	115
4.1. Адміністративно-деліктні відносини: поняття та зміст	117
4.2. Джерела адміністративно-деліктного права	126
4.3. Поняття «законодавство» у нормах базового нормативно-правового акту у сфері адміністративно-деліктного права – Кодексу України про адміністративні правопорушення	136
4.4. Принципи права у нормах Кодексу України про адміністративні правопорушення	147

РОЗДІЛ V ЗЛОЧИННІСТЬ В ІТАЛІЇ, США І КРАЇНАХ ЗАХІДНОЇ ЄВРОПИ (ПЕТКОВ В. П.)	162
5.1. Преступность и криминология в Италии, США и странах Западной Европы: мировые тенденции и закономерности.....	164
5.2. МЕЖДУНАРОДНАЯ ТРАНСНАЦИОНАЛЬНАЯ ОРГАНИЗОВАННАЯ ПРЕСТУПНОСТЬ КАК УГРОЗА НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ	169
5.3. ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ОБ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В СФЕРЕ ОРГАНИЗОВАННОЙ ПРЕСТУПНОСТИ.....	181
РОЗДІЛ VI ІНФОРМАЦІЙНИЙ ДЕЛІКТ (БЕЛЯКОВ К. І.)	209
6.1. Терминологічно-понятійні аспекти інформаційних правопорушень.....	211
6.2. Типологія інформаційних деліктів	218
6.3. Юридичні ознаки та особливості складу інформаційних деліктів	222
РОЗДІЛ VII ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РЕЦИДИВНОЇ ЗЛОЧИННОСТІ (ШАРАШЕНІДЗЕ Л. А.)	233
7.1. Криминологическая характеристика рецидивной преступности	235
7.2. Факторы, обуславливающие рост рецидива преступлений.....	243
7.3. Проблемы усовершенствования уголовно-правовых норм об ответственности за рецидив преступлений.....	248
РОЗДІЛ VIII ЮРИДИЧНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ ТА ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ (ДЕЛІЯ Ю. В.)	262
РОЗДІЛ ІХ ПУБЛІЧНО-СЕРВІСНА ДІЯЛЬНІСТЬ ЯК СКЛАДОВА АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ (СПИЦЬКА Л. В.)	278
9.1 Суб'єкти публічної адміністрації, як основа публічно-сервісної діяльності	280
9.2 Адміністративна відповідальність посадових осіб органів публічної адміністрації за порушення у сфері публічно-сервісної діяльності.....	283
9.3. Розвиток законодавства щодо публічно-сервісної діяльності суб'єктів публічної адміністрації у контексті сучасних євроінтеграційних процесів	296
РОЗДІЛ X ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ТА ПРОЦЕСУАЛЬНІ АСПЕКТИ ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ПРО ПРОСТУПКИ (ІВАНОВ І. Є.)	309
10.1 Стадії провадження у справах про проступки	311
10.2 Особливості застосування заходів забезпечення провадження в справах про проступки	329
10.3 Імплементация позитивного зарубежного опыта у сфері провадження у справах про проступки	342
РОЗДІЛ XI ПРОСТУПКИ ПРОТИ ПУБЛІЧНОГО ПОРЯДКУ В КОНТЕКСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОГО ПОРЯДКУ (КОМИССАРОВ С. А.)	358
11.1 Проступки проти публічного порядку: сучасна парадигма	360

11.2 Об'єкт проступку проти публічного порядку в умовах реформування українського законодавства.....	369
11.3 Процесуальні права учасників провадження у справі про проступок проти публічного порядку	373

РОЗДІЛ XII НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ У СФЕРІ ПРОФІЛАКТИКИ ПРАВОПОРУШЕНЬ (ЖУРАВЕЛЬ Я. В.)..... 392

12.1 Органи виконавчої влади в механізмі забезпечення прав і законних інтересів людини та громадянина.....	394
12.2 Механізм інформаційного забезпечення профілактики правопорушень органами публічної адміністрації прав і законних інтересів людини та громадянина	400
12.3. Перспективи імплементації позитивного досвіду країн Європи щодо профілактики правопорушень у діяльність органів виконавчої влади України	407

CONTENT

INTRODUCTION	5
SECTION I GENERAL PROVISIONS OF DELICTOLOGY: CONFLICTS OF THE POST-SOVIET LEGISLATION ON LEGAL LIABILITY FOR COMMITTING OFFENSES (<i>S. PETKOV</i>)	9
SECTION II SPECIAL TYPES OF EXEMPTION FROM LIABILITY FOR CORRUPTION CRIMES IN THE CRIMINAL LAW SYSTEM (<i>I. KOPOTUN</i>) ...	31
SECTION III CONFLICTOGENIC ZONES IN THE NEW WORLD ORDER (<i>V. GLUSHKOV</i>)	82
SECTION IV ADMINISTRATIVE TORT LAW OF UKRAINE: FROM SOURCES AND RELATIONS OF ITS APPLICATION TO WAYS OF REFORMING (<i>M. SAMBOR</i>)	115
SECTION V CRIME IN ITALY, THE UNITED STATES AND WESTERN EUROPE (<i>V. PETKOV</i>)	162
SECTION VI INFORMATION DELICT (<i>K. BIELIAKOV</i>)	209
SECTION VII GENERAL CHARACTERISTICS OF RECIDIVISM (<i>L. SHARASHENIDZE</i>)	233
SECTION VIII LEGAL RESPONSIBILITY OF LOCAL GOVERNMENT BODIES AND OFFICIALS IN UKRAINE (<i>J. DELIA</i>)	262
SECTION IX PUBLIC SERVICE ACTIVITIES AS A COMPONENT OF ADMINISTRATIVE ACTIVITIES OF PUBLIC ADMINISTRATION ENTITIES (<i>L. SPYTSKA</i>)	278
SECTION X ORGANIZATIONAL, LEGAL AND PROCEDURAL ASPECTS OF PRODUCTION IN MISDEMEANOR CASES (<i>I. IVANOV</i>)	309
SECTION XI MISDEMEANORS AGAINST PUBLIC ORDER IN THE CONTEXT OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL SUPPORT OF PUBLIC ORDER (<i>S. KOMISSAROV</i>)	358
SECTION XII REGULATORY AND LEGAL SUPPORT OF THE ACTIVITY OF THE EXECUTIVE AUTHORITIES IN THE FIELD OF OFFENSE PREVENTION (<i>J. ZHURAVEL</i>)	392

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	5
РАЗДЕЛ I ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ ДЕЛИКТОЛОГИИ: КОЛЛИЗИИ ПОСТСОВЕТСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ЮРЫДИЧЕСКОЙ ОТВЕТ- СТВЕННОСТИ ЗА СОВЕРШЕНИЕ ПРАВОНАРУШЕНИЙ (С. ПЕТКОВ).....	9
РАЗДЕЛ II ОСОБЫЕ ВИДЫ ОСВОБОЖДЕНИЯ ОТ УГОЛОВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА КОРРУПЦИОННЫЕ ПРЕСТУПЛЕНИЯ В УГОЛОВНО-ПРАВОВОЙ СИСТЕМЕ (И. КОПОТУН)	31
РАЗДЕЛ III КОНФЛИКТОГЕННЫЕ ЗОНЫ УКРАИНЫ В УСЛОВИЯХ НОВОГО МИРОВОГО ПОРЯДКА (В. ГЛУШКОВ)	82
РАЗДЕЛ IV АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНОЕ ПРАВО УКРАИНЫ ОТ ИСТОЧНИКОВ И ОТНОШЕНИЙ ЕГО ПРИМЕНЕНИЯ К ПУТЯМ РЕФОРМИРОВАНИЯ (М. САМБОР).....	115
РАЗДЕЛ V ПРЕСТУПНОСТЬ В ИТАЛИИ, США И ЗАПАДНОЙ ЕВРОПЕ (В. ПЕТКОВ)	162
РАЗДЕЛ VI ИНФОРМАЦИОННЫЙ ДЕЛИКТ (К. БЕЛЯКОВ)	209
РАЗДЕЛ VII ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РЕЦИДИВНОЙ ПРЕСТУПНОСТИ (Л. ШАРАШЕНИДЗЕ)	233
РАЗДЕЛ VIII ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ОРГАНОВ И ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В УКРАИНЕ (Ю. ДЕЛИЯ)	262
РАЗДЕЛ IX ПУБЛИЧНО-СЕРВИСНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ КАК СОСТАВЛЯЮЩАЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СУБЪЕКТОВ ПУБЛИЧНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ (Л. СПИЦКАЯ)	278
РАЗДЕЛ X ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ И ПРОЦЕССУАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ПРОИЗВОДСТВА В ДЕЛАХ О ПРОСТУПКАХ (И. ИВАНОВ) ..	309
РАЗДЕЛ XI ПРОСТУПКИ ПРОТИВ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА В КОНТЕКСТЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА (С. КОМИССАРОВ).....	358
РАЗДЕЛ XII НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В СФЕРЕ ПРОФИЛАКТИКИ ПРАВОНАРУШЕНИЙ (Я. ЖУРАВЕЛЬ).....	392

In various countries, the complex of issues related to the legal liability for misconduct is resolved differently. The same action may be considered in different countries by different bodies in different procedural order. Even jurisdiction will fall under different branches of power: executive or judicial. Documents, procedures, etc. are also different.

This collective monograph is devoted to the study of legal liability for offenses. The research is aimed at a wide range of readers who are interested in the science of delinquency - delictology: judges, lawyers, prosecutors, legal scholars, students and cadets of law schools.

The monograph "Delictology" was published with the assistance of the NGO "European Institute of Postgraduate Education" (Kyiv, Ukraine).

В разных странах комплекс вопросов, связанных с юридической ответственностью за совершение проступка, решается по-разному. Одно и то же деяние может стать предметом рассмотрения в разных странах различных органов в разном процессуальном порядке. Даже юрисдикция будет подпадать под разные ветви власти: в исполнительную или судебную. Оформление документов, совершение процедур и т.п. также различаются между собой.

Исследованию вопросов, связанных с юридической ответственностью за совершение правонарушений посвящена эта коллективная монография. Исследование рассчитано на широкий круг читателей, интересующихся наукой о правонарушениях - деликтологии: судей, адвокатов, прокуроров, ученых-правоведов, студентов и курсантов юридических учебных заведений.

Монография «Деликтология» издана за содействием ОО «Европейский институт последипломного образования» (Киев, Украина).

У різних країнах комплекс питань, пов'язаних з юридичною відповідальністю за вчинення проступку, вирішується по-різному. Одне і те ж діяння може стати предметом розгляду в різних країнах різних органів у різному процесуальному порядку. Навіть юрисдикція буде підпадати під різні гілки влади: під виконавчу або судову. Оформлення документів, вчинення процедур тощо також різняться між собою.

Дослідженню питань, пов'язаних з юридичною відповідальністю за вчинення правопорушень, присвячена ця колективна монографія. Дослідження розраховане на широке коло читачів, які цікавляться наукою про правопорушення – деликтологією: суддів, адвокатів, прокурорів, вчених-правознавців, студентів та курсантів юридичних навчальних закладів.

Монографія “Деліктологія” видана за сприянням ГО “Європейський інститут післядипломної освіти” (м. Київ, Україна).

DELIKTOLOGIE

Kolektivní monografie

Vědecké vydání

ДЕЛИКТОЛОГІЯ

Коллективна монографія

Наукове видання

DELIKTOLOGIE

Kolektivní monografie

Vědecké vydání

DELICTOLOGY

Collective monograph

Scientific edition

ДЕЛИКТОЛОГІЯ

Коллективная монография

Научное издание

Signed for printing 19.06.2020

Press: Tiskárna Grafema, s.r.o., Hranice, Česká republika