

ISSN 2616-9983

**МІНІСТЕРСТВО ЮСТИЦІЇ УКРАЇНИ
АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОЇ ПЕНІТЕНЦІАРНОЇ СЛУЖБИ**

**НАУКОВИЙ ВІСНИК
СІВЕРЩИНИ.
СЕРІЯ: ПРАВО**

НАУКОВИЙ ЖУРНАЛ

№ 2 (7)

Чернігів 2019

УДК 34(051)(477)

H34

DOI 10.32755/sjlaw.2019.02

Рекомендовано до друку вченою радою Академії Державної пенітенціарної служби (протокол № 14 від 31 жовтня 2019 р.).

Науковий вісник Сіверщини. Серія: Право: науковий журнал / Академія Державної пенітенціарної служби. Чернігів: Академія ДПтС, 2019. № 2 (7). 94 с.

У цьому номері журналу «Науковий вісник Сіверщини. Серія: Право» вміщено статті, присвячені загальним проблемам теорії та історії держави і права, філософії права; питанням конституційного та міжнародного права; проблемам цивільного, господарського, соціально-го та трудового права; актуальним питанням адміністративного, фінансового та інформаційного права; кримінального права, кримінології, кримінально-виконавчого права; теорії і практиці кримінально-процесуальної діяльності та криміналістики, оперативного-розшукової діяльності. Видання буде корисним для науковців, аспірантів, магістрантів та студентів закладів вищої освіти.

УДК 34(051)(477)

ГОЛОВА РЕДАКЦІЙНО-ВИДАВНИЧОЇ РАДИ:

Тогочинський О. М., д-р пед. наук, проф., ректор Академії Державної пенітенціарної служби, заслужений працівник освіти України.

ГОЛОВНИЙ РЕДАКТОР: *Ніщимна С. О.*, д-р юрид. наук, проф.

ЗАСТУПНИКИ ГОЛОВНОГО РЕДАКТОРА: *Пузирьов М. С.* д-р юрид. наук; канд. юрид. наук, доцент *Олійник О. І.*

РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ:

Борисов В. І., д-р юрид. наук, проф., академік Національної академії правових наук України, заслужений юрист України; *Глушков В. О.*, д-р юрид. наук, проф., заслужений юрист України; *Гришук В. К.*, д-р юрид. наук, проф., член-кореспондент Національної академії правових наук України, заслужений юрист України; *Гуторова Н. О.*, д-р юрид. наук, проф., академік Національної академії правових наук України, заслужений юрист України; *Житний О. О.*, д-р юрид. наук, проф.; *Коваленко В. В.*, д-р юрид. наук, проф., член-кореспондент Національної академії правових наук України, заслужений юрист України; *Колб О. Г.*, д-р юрид. наук, проф., заслужений юрист України; *Костенко О. М.*, д-р юрид. наук, проф., академік Національної академії правових наук України, заслужений юрист України; *Литвинов О. М.*, д-р юрид. наук, проф., заслужений працівник освіти України; *Пальченкова В. М.*, д-р юрид. наук, проф.; *Рябчинська О. П.*, д-р юрид. наук, проф.; *Сердюк П. П.*, д-р юрид. наук, проф.; *Стрельцов Є. Л.*, д-р юрид. наук, д-р теології, проф., член-кореспондент Національної академії правових наук України, заслужений діяч науки й техніки України; *Харченко В. Б.*, д-р юрид. наук, проф.; *Шумна Л. П.*, д-р юрид. наук, доц.; *Адамска-Худзінська Малгожата*, д-р хабілітований, проф. (Республіка Польща); *Андріяшко М. В.*, д-р, проф. (Республіка Білорусь); *Кіліан Маттіас*, д-р хабілітований, проф. (Федеративна Республіка Німеччина); *Лясковська Катажина*, д-р хабілітований, проф. (Республіка Польща); *Партенадзе Омар Асланович*, д-р, проф. (Республіка Грузія); *Помикала Марта*, д-р хабілітований, проф. (Республіка Польща); *Сметанська Ірина*, д-р с.-г. наук, проф. (Федеративна Республіка Німеччина); *Ткач А. А.*, д-р хабілітований, проф. (Республіка Польща); *Ткач Т. В.*, д-р соц. наук (Республіка Польща).

ВІДПОВІДАЛЬНИЙ СЕКРЕТАР: *Пузирьов М. С.*, д-р юрид. наук.

ISSN 2616-9983

**MINISTRY OF JUSTICE OF UKRAINE
ACADEMY OF THE STATE PENITENTIARY SERVICE**

**SCIENTIFIC HERALD
OF SIVERSHCHYNA.
SERIES: LAW**

SCIENTIFIC JOURNAL

№ 2 (7)

Chernihiv 2019

UDC 34(051)(477)

DOI 10.32755/sjlaw.2019.02

Recommended for printing by Academic Council of Academy of the State Penitentiary Service (Protocol № 14 on October 31, 2019).

Scientific Herald of Sivershchyna. Series: Law: Scientific Journal / Academy of the State Penitentiary Service. Chernihiv: Academy of the SPS, 2019. № 2 (7). 94 p.

In this issue of the journal “Scientific Herald of Sivershchyna. Series: Law” the articles, dedicated to general problems of State and Law Theory and History, Philosophy of Law; issues of Constitutional and International Law; the problems of Civil, Business, Social and Industrial Law; current issues of Administrative, Financial and Informational Law; Criminal Law, Criminology, Criminal and Executive Law; theory and practice of Criminalistics and activities of criminal procedure, law enforcement intelligence-gathering activities. The issue will be useful for scientists, postgraduates, masters and the students of higher educational establishments.

UDC 34(051)(477)

PRESIDENT OF EDITORIAL AND PUBLISHING COUNCIL:

Tohochynskiy O.M., Doctor of Sciences (Pedagogy), Professor, Rector of the Academy of the State Penitentiary Service, Honored Worker of Education of Ukraine.

EDITOR-IN-CHIEF: *Nishchymna S.O.*, Doctor of Sciences (Law), Professor.

DEPUTY EDITOR-IN-CHIEF: *Puzyrov M.S.*, Doctor of Sciences (Law); *Olinyk O.I.*, Ph.D. in Law, Associate Professor.

EDITORIAL BOARD:

Borysov V.I., Doctor of Sciences (Law), Professor, Academician of National Academy of Legal Sciences of Ukraine, Honored Lawyer of Ukraine; *Hlushkov V.O.*, Doctor of Sciences (Law), Professor, Honored Lawyer of Ukraine; *Hryshchuk V.K.*, Doctor of Sciences (Law), Professor, Corresponding Member of National Academy of Legal Sciences of Ukraine, Honored Lawyer of Ukraine; *Hutorova N.O.*, Doctor of Sciences (Law), Professor, Academician of National Academy of Legal Sciences of Ukraine, Honored Lawyer of Ukraine; *Zhytnyi O.O.*, Doctor of Sciences (Law), Professor; *Kovalenko V.V.*, Doctor of Sciences (Law), Professor, Corresponding Member of National Academy of Legal Sciences of Ukraine, Honored Lawyer of Ukraine; *Kolb O.H.*, Doctor of Sciences (Law), Professor, Honored Lawyer of Ukraine; *Kostenko O.M.*, Doctor of Sciences (Law), Professor, Academician of National Academy of Legal Sciences of Ukraine, Honored Lawyer of Ukraine; *Lytvynov O.M.*, Doctor of Sciences (Law), Professor, Honored Worker of Education of Ukraine; *Palchenkova V.M.*, Doctor of Sciences (Law), Professor; *Riabchynska O.P.*, Doctor of Sciences (Law), Professor; *Serdiuk P.P.*, Doctor of Sciences (Law), Professor; *Strieltsov Ye.L.*, Doctor of Sciences (Law), Doctor of Sciences (Theology), Professor, Corresponding Member of National Academy of Legal Sciences of Ukraine, Honored Worker of Science and Engineering of Ukraine; *Kharchenko V.B.*, Doctor of Sciences (Law), Professor; *Shumna L.P.*, Doctor of Sciences (Law), Associate Professor; *Adamska-Khudzinska Malhozata*, Ph.D. Doctor Habitat, Professor (the Republic of Poland); *Andriiushko M.V.*, Ph.D. Doctor, Professor (the Republic of Belarus); *Kilian Mattias*, Ph.D. Doctor Habitat, Professor (the Federal Republic of Germany); *Liaskovska Katazhyna*, Ph.D. Doctor Habitat, Professor (the Republic of Poland); *Partenadze Omar Aslanovych*, Ph.D. Doctor, Professor (the Republic of Georgia); *Pomykala Marta*, Ph.D. Doctor Habitat, Professor (the Republic of Poland); *Smetanska Iryna*, Doctor of Sciences (Economy) (the Federal Republic of Germany); *Tkach Anatolii Arsentiiovych*, Ph.D. Doctor Habitat, Professor (the Republic of Poland); *Tkach Tamara Volodymyrivna*, Doctor of Sciences (Social) (the Republic of Poland).

RESPONSIBLE SECRETARY OF EDITORIAL BOARD: *Puzyrov M.C.*, Doctor of Sciences (Law)

ЗМІСТ**ЗАГАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ ТА ІСТОРІЇ ДЕРЖАВИ
І ПРАВА, ФІЛОСОФІЯ ПРАВА. КОНСТИТУЦІЙНЕ
ТА МІЖНАРОДНЕ ПРАВО**

- Іваньков І. В., Шурубенко В. В.* Зміст реформи поліції імператора
Олександра II та її наслідки 7
- Рєбало М. М., Самофалов Л. П., Олійник В. С.* Особливості
реалізації права на освіту в Україні: аналітично-правовий огляд..... 13

**ПРОБЛЕМИ ЦИВІЛЬНОГО, ГОСПОДАРСЬКОГО,
СОЦІАЛЬНОГО ТА ТРУДОВОГО ПРАВА**

- Денисенко К. В., Кириченко Н. Р., Свиріденко Н. М.* Допомога
по безробіттю: сутність, мета та деякі проблемні аспекти
правового регулювання 23
- Шумна Л. П., Коренькова Т. Ю., Сікун А. М.* Соціальна адаптація
осіб, звільнених з установ виконання покарань в умовах
реформування пенітенціарної системи 32

**АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО,
ФІНАНСОВОГО ТА ІНФОРМАЦІЙНОГО ПРАВА**

- Зливко С. В., Сикал М. М., Сорокіна І. С.* Принцип мовчазної згоди
та декларативний принцип у сфері надання адміністративних послуг 44
- Ніщимна С. О., Крупко Я. М.* Правове регулювання фінансового
забезпечення розвитку місцевих бюджетів в Україні в умовах
децентралізації 52

**КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО, КРИМІНОЛОГІЯ,
КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО**

- Остапчук Л. Г., Більська Л. М.* Кримінальний проступок
як перспектива поглиблення диференціації кримінальної
відповідальності 62
- Пузирьов М. С., Карелін В. В., Олефір Л. І.* Теоретико-прикладні
підходи до визначення оцінки ризиків вчинення нових
кримінальних правопорушень суб'єктами пробації 73

**ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА КРИМІНАЛЬНО-ПРОЦЕСУАЛЬНОЇ
ДІЯЛЬНОСТІ ТА КРИМІНАЛІСТИКИ.
ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВА ДІЯЛЬНІСТЬ**

- Руцький О. С., Гарига-Грихно М. М.* Проблемні питання застосування
норм Кримінального процесуального кодексу під час призначення
експертизи та залучення судового експерта стороною захисту..... 83

Вітання з нагоди захисту докторської дисертації

CONTENT

GENERAL PROBLEMS OF THEORY AND HISTORY OF STATE AND LAW, PHILOSOPHY OF LAW, CONSTITUTIONAL AND INTERNATIONAL LAW

Ivankov I., Shurubenko V. The essence of police reform of Alexander II and its consequences 7

Rebkalo M., Samofalov L., Oliinyk V. Implementation features of the right to education in Ukraine: analytical and legal review 13

PROBLEMS OF CIVIL, ECONOMIC, SOCIAL AND LABOUR LAW

Denysenko K., Kyrychenko N., Svyrydenko N. Unemployment benefits: nature, purpose and some legal regulation problems 23

Shumna L., Korenkova T., Sikun A. Social adaptation of persons released from the penitentiary institutions in the conditions of the penetral system reform 32

TOPICAL ISSUES OF ADMINISTRATIVE, FINANCIAL AND INFORMATION LAW

Zlyvko S., Sykal M., Sorokina I. Principle of silent consent and declarative principle in the field of administrative services providing 44

Nishchymna S., Krupko Ya. Legal regulation of financial support for local budgets development in ukraine in decentralization conditions ... 52

CRIMINAL LAW, CRIMINOLOGY, CRIMINAL AND EXECUTIVE LAW

Ostapchuk L., Bilska L. Criminal delinquency as the prospects of development of criminal responsibility differentiation 62

Puzyrov M., Karelin V., Olefir L. Theoretical and applied approaches for the definition of risk assessment regarding committing new criminal offenses by probation subjects 73

THEORY AND PRACTICE OF CRIMINAL PROCEDURE ACTIVITY AND CRIMINALISTICS. OPERATIONAL SEARCH ACTIVITY

Rutskiy O., Haryha-Hrykhno M. Problematic issues of application of the Criminal processual code norms for the examination appointment and appeal of the judicial expert by the defence 83

ЗАГАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ ТА ІСТОРІЇ ДЕРЖАВИ І ПРАВА, ФІЛОСОФІЯ ПРАВА. КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК 343.82

DOI 10.32755/sjlaw.2019.02.007

Іваньков І. В.,

кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри адміністративного, цивільного та господарського права і процесу, Академія Державної пенітенціарної служби, м. Чернігів, Україна
ORCID: 0000-0002-2090-8011;

Шурубенко В. В.,

магістрант, Академія Державної пенітенціарної служби, м. Чернігів, Україна

ЗМІСТ РЕФОРМИ ПОЛІЦІЇ ІМПЕРАТОРА ОЛЕКСАНДРА II ТА ЇЇ НАСЛІДКИ

У статті досліджено питання реформування поліції за часів правління Олександра II. Проаналізовано указ, підписаний імператором, яким затверджено «Тимчасові правила про устрій поліції в містах і повітах губерній». Розглянуто розподіл поліції на підрозділи: загальний; кримінальний; залізничний; фабричний; річковий; політичну поліцію (окремий корпус жандармів). Приділено увагу створенню губернських поліцейських управлінь і губернського жандармського управління, які очолювали поліцейський або жандармський генерал-майор, або полковник.

Ключові слова: *справник, поліцмейстер, пристав, соцький, десяцький, городовий, ділянки, частини, околотки.*

Постановка проблеми. Відміна кріпосного права у 1861 р. викликала необхідність для внесення змін у багатьох сферах життя царської Росії. Реформа поліції була необхідна у зв'язку з напливом у міста селян, яких було звільнено від кріпацтва. Метою реформи було покладення на поліцію додаткових завдань, зокрема, нагляд за виконанням законів та охорона громадського порядку. Досягнення цих завдань планувалось за рахунок створення централізованої, чітко вибудованої ієрархічної системи управління органами внутрішніх справ, підвищення професійно-

го рівня працівників поліції та делегування другорядних функцій іншим міністерствам або відомствам.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вагомий внесок у розробку названої тематики внесли І. В. Гессен, Г. О. Джаншієв та ін. Важко переоцінити теоретичну спадщину в галузі історії права і державних установ Російської імперії, залишену О. Д. Градовським та М. М. Коркуновим, але у висвітленні проблем обраної теми вони носили лише загальний характер. Чималу роль являють собою нечисленні книги, написані фахівцями-практиками В. К. Фромом, начальником Санкт-Петербурзького розшукового відділення І. Д. Путіліним тощо. Комплексно про реальні шляхи розвитку органів правопорядку протягом ХІХ століття можна було судити за історичними спогадами високопоставлених генералів і чиновників В. Д. Новицького, С. В. Збутова, О. О. Лопухіна, Д. А. Мілютіна і ін. Однак усе це являло собою публіцистику або мемуари, а не наукові праці.

Історія загальної поліції була представлена збіркою, складеною М. М. Гернетом. Цінність її полягала, зокрема, і в тому, що кожен з авторів «спеціалізувався» на розробці історії боротьби з конкретними кримінальними виявами. Так, М. М. Гедеонова писала про граббжників і бандитів, С. А. Укше – про вбивць, Д. П. Родина – про злодіїв, І. А. Скляр – про шахраїв і т. ін. Їх висновки були підтвержені хорошою статистичною базою.

Метою статті є дослідження процесу поліцейської реформи ХІХ століття у Російській імперії, встановлення її передумов та наслідків для подальшого функціонування Міністерства внутрішніх справ.

Виклад основного матеріалу. Першим кроком реформи стало прийняття 25 грудня 1862 р. «Тимчасових правил про устрій поліції в місті і повітах губерній, керованих за загальним устроєм» та вихід відповідного Указу царя Олександра ІІ, яким вони вводилися в дію. Ці документи із внесеними в подальшому змінами стали основними нормативними актами, що регулювали діяльність поліції до самого розпаду Російської імперії у 1917 р. Правила змінили структуру поліції, організацію її діяльності та переглянули зміст її повноважень. Відповідно до змін, які відбулися у внутрішній структурі поліції, остання стала поділятися на криміналь-

ну, фабричну, залізничну, річну та політичну (окремий корпус жандармів) Загальний контроль за діяльністю губернських, міських та повітових управлінь здійснював Департамент поліції Міністерства внутрішніх справ Російської імперії [1, с. 81].

Наприкінці XIX ст., зважаючи на посилення виступів робітничого класу, царський уряд значно збільшив кількість поліції у промислових районах. Нові поліцейські посади й підрозділи фабрично-заводської поліції створювалися, зокрема, на кошти підприємців.

Органи поліції були звільнені від не властивих їм господарських функцій і питань благоустрою, які переходили до органів земського й міського самоврядування. Проведення попереднього слідства передавалося судовим слідчим. Поліція мала насамперед «стежити за виконанням законів, охороняти безпеку й справи громадського благоустрою». У структурі поліцейських установ у другій половині XIX ст. були створені розшукові відділення (спеціалізовані органи кримінального розшуку).

Відповідно до вимог Правил міська та земська поліція об'єднувалися в повітову, однак у губернських та великих повітових містах залишалася міська поліція. У губернських центрах створювалися губернські поліцейні управління та губернське жандармське управління, які очолювали поліцейний чи жандармський генерал-майор або полковник. На території губернії окремо існували повітова поліція та міська поліція. Повітову очолював повітовий справник, призначений губернатором. Йому підпорядковувався колегіальний виконавчий орган – повітове поліцейське управління (помічник справника, члени-засідателі).

Міська поліція діяла в усіх губернських містах, в окремих повітових та безповітових містах. Міське поліцейне управління очолював поліцмейстер, якого призначав губернатор чи градоначальник (наприклад в Одесі). Йому підпорядковувалися нижчі чини та виконавчі урядовці, дільничні пристави, міські пристави, поліцейні наглядачі, городові, поліцейські служителі. Міста розділялися на сектори: частини (міський пристав), дільниці (дільничий пристав) та околотки (околоточний пристав). За порядком на вулицях стежив городовий. Загальне керівництво поліцією і жандармерією здійснював Департамент поліції Міністерства внутрішніх справ [2, с. 16].

Паралельно з державними поліцейськими структурами і відповідно до адміністративно-територіального устрою повіти поділялись на стани, які очолювали пристави та поліцейські урядники. Повіт поділявся на стани (на чолі зі становим приставом), дільниці чи сотні (на чолі з сотниками) та селища (на чолі з десяцьким). Останні два обиралися населенням і працювали на громадських засадах (безоплатно) [3, с. 47].

Ключовим рішенням для реалізації реформи стало збільшення чисельності особового штату поліції, наприклад, у 1878 р. до повітових відділень поліції 48 губерній імперії було направлено п'ять тисяч поліцейських урядників, до обов'язків яких входило, зокрема: проведення дізнання у кримінальних провадженнях та у випадках раптової смерті; щоденні обходи шинків та спостереження за дотриманням порядку у них; контроль за станом мостів і доріг; організація боротьби та запобігання пожеж та епідемій, виявлення безпритульних осіб та здійснення інших функцій щодо забезпечення громадського порядку та підвищення авторитету поліцейських серед народу [4, с. 396].

Окрема роль у структурі царської поліції відводилася жандармам або «політичній» поліції, які займалися виявленням політичних злочинців та запобіганням і розслідуванням політичних злочинів. У 1867 р. відповідно до «Положення про корпус жандармів» замість жандармських округів були створені жандармські управління у кожній губернії. Саме поширення революційних ідей серед різних соціальних верств населення викликало потребу збільшити штат жандармів та створення органів жандармерії на місцях. В Україні діяли жандармські управління в кожній з дев'яти губерній, в Одесі, на залізницях. Основними функціями жандармерії були: політичний розшук, негласний нагляд за організаціями й особами «протиурядового напрямку», проведення дізнань у справах про державні злочини, контррозвідка тощо [5, с. 129, 131].

Висновки. Реформа поліції 1862 р. зародила чітку систему централізації та ієрархічності в управлінні правоохоронними органами, забезпечила збільшення особового штату поліцейських управлінь, якісну підготовку поліцейських, особливо низової ланки, що призвело до посилення контролю за станом громадського порядку в містах та інших населених пунктах, однак ре-

форма не була доведеною до кінця внаслідок недосконалості законодавства та політичної обстановки, що склалася на момент проведення змін в імперії.

Список використаних джерел

1. Фастов А. Г., Пантелеев Е. В., Бойко Д. В. История органов внутренних дел: учебное пособие. Волгоград: Волгоградская акад. МВД России, 2016. 217 с.

2. Коляда І. А., Вергун С. І. Транспортна жандармерія: до історії становлення поліційних управлінь залізниць у Російській імперії. *Гілея: збірник наукових праць*. Київ, 2013. Вип. 68 (№1). С. 15–22.

3. История полиции России: краткий исторический очерк и основные документы. Москва: Цит-М, 1998. 200 с.

4. Казанцев А. В. Реформирование органов внутренних дел Российской империи в 60–80 гг. XIX века. *Молодой ученый*. 2012. №12. С. 394–397.

5. Пасечников И. А. Становление и развитие органов политической полиции Севастополя в XIX веке. *Ученые записки Таврического национального университета имени В. И. Вернадского*. 2013. Т. 26 (65). № 2. С. 125–142.

Ivankov I., Shurubenko V.

THE ESSENCE OF POLICE REFORM OF ALEXANDER II AND ITS CONSEQUENCES

The issues of police reforming during the reign of Alexander II were investigated in the article. The decree signed by the emperor on approving the "Temporary Rules on the Structure of Police in the Towns and Counties of the Provinces" was analyzed. The principle of dividing police into the following units: general; criminal; railway; factory; river; political police (a separate corps of gendarmes) was considered. Attention was paid to the creation of provincial police departments and provincial gendarmerie offices, headed by a police or gendarme major-general, or colonel. County police and city police existed separately on the territory of the province. The county police were headed by a county police officer, appointed by the governor. The collegial executive body, the county police department (assistant police officer, member assessors), was subordinate to him. The county was divided into states (headed by a bailiff and a police officer), regions or hundreds (headed by a centurion) and townships (headed by a ganger). The last two were elected by the people and worked on a voluntary basis (free of charge).

The city police worked in all provincial cities, city governments, in separate county and unconscious cities. The city police department was headed by a police chief appointed by the governor or the mayor. Lower ranks and executive officials, district bailiffs, city bailiffs, police guards, policemen and police officers were subordinated to him. The cities were divided into sectors: parts (city bailiff), a site (a dis-

trict bailiff), and neighborhoods (a neighborhood). A policeman ensured an order in the streets. The Police Department of the Ministry of Internal Affairs supervised general control of the police and gendarmerie.

Key words: a police officer, a police commander, a bailiff, a centurion, a gangster, a neighborhood, policeman.

References

1. Fastov, A. G., Panteleyev, Ye. V. and Boyko, D. V. (2016), *The history of internal affair bodies*. Volgograd Academy of the Internal Affairs Ministry of the Russian Federation, Volgograd.
2. Koliada, I. A. and Verhun, S. I. (2013), "Transport gendarmerie: about the history of establishment of the police railway departments in the Russian Empire", *Hileia: collection of scientific papers*, Kyiv, Vol. 68 (№1), PP. 15–22.
3. History of Russian Police (1998), *a brief historical essay and the main documents*, Moscow.
4. Kazantsev, A. V. (2012), "Reforming the bodies of internal affairs of the Russian Empire in the 60s-80s of the 19th century", *Young scientist*, Vol. 12, PP. 394–397.
5. Pasechnikov, I. A. (2013), "Formation and development of political police bodies of Sevastopol in the 19th century", *Scientific notes of the Taurida National V. I. Vernadsky University*. Vol. 26 (65), PP. 125–142.

УДК 342.7

DOI 10.32755/sjlaw.2019.02.013

Рибкало М. М.,

кандидат наук з державного управління, доцент кафедри теорії та історії держави і права, конституційного права, Академія Державної пенітенціарної служби, м. Чернігів, Україна
ORCID: 0000-0002-9633-5811;

Самофалов Л. П.,

кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри теорії та історії держави і права, конституційного права, Академія Державної пенітенціарної служби, м. Чернігів, Україна
ORCID: 0000-0001-9157-7435;

Олійник В. С.,

кандидат юридичних наук, старший викладач кафедри теорії та історії держави і права, конституційного права, Академія Державної пенітенціарної служби, Чернігів, Україна
ORCID: 0000-0001-5546-9613

ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НА ОСВІТУ В УКРАЇНІ: АНАЛІТИЧНО-ПРАВОВИЙ ОГЛЯД

У статті зроблено аналітично-правовий огляд механізму реалізації права кожного на освіту. Проаналізовано такі поняття, як “освіта” та “право на освіту”. Надано характеристику окремим положенням міжнародних актів, Конституції України, законам України, якими врегульовано механізм реалізації права на освіту. Сформульовано висновки, в яких визначено правовий аспект реалізації права на освіту, зазначено його подвійний зміст (може бути і правом, і обов’язком) та особливості правового регулювання на різних освітянських рівнях.

Ключові слова: освіта, право на освіту, дошкільна освіта; позашикільна освіта; загальна середня освіта; професійно-технічна освіта; вища освіта.

Постановка проблеми. Освіта – це суспільно організований і нормований процес (і його результат) постійної передачі попередніми поколіннями наступним соціально значущого досвіду, який в онтогенетичному плані становлення особистості є її генетичною програмою і соціалізацією [1, с. 136]. В Україні вона розглядається як необхідний і визначальний фактор соціального та економічного розвитку суспільства і держави в цілому. Це пояснюється тим, що найвищу цінність і основний капітал у сучасному суспільстві згідно з чинною Конституцією України являє собою людина, яка володіє здібностями здійснювати пошук і освоювати нові знання, приймати обдумані і нестандартні рішення. Відповідно до

цього в Україні нормативно гарантується можливість отримання освіти і цей процес здійснюється шляхом надання людині і громадянину права на освіту. Міжнародним і українським законодавством право на освіту віднесено до фундаментальних прав людини. Право на освіту є складовою частиною права на отримання безперервної освіти, реалізація якого передбачається протягом усього життя людини. Упродовж цього в нашій державі постійно здійснюються організаційно-правові заходи стосовно вдосконалення процесу нормативно-правового забезпечення права на освіту. Саме аналізу механізму реалізації права на освіту, визначеного чинним законодавством України, й присвячена стаття.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Останнім часом в юридичній науці право на освіту розглядається з різних точок зору. Так Ю. Мисюк висловлює авторський погляд на розуміння змісту принципу рівності права на освіту, проводить аналіз міжнародних актів, згідно з якими цей принцип знайшов своє відображення в українському законодавстві. Мельничук О. визначає місце права на освіту в комплексі прав людини і громадянина та розглядає його в контексті особливостей реалізації у суспільному житті. Кириченко Ю., досліджуючи конституційну практику нормативного регулювання права на освіту, провів порівняльно-правовий аналіз з аналогічними правовими актами європейських країн. Ортинська Н. у своїх роботах досліджувала особливості реалізації права на освіту особами підліткового віку. Бахрушин В. звертає увагу на необхідність введення в законодавство про освіту інноваційних підходів щодо реалізації права на освіту. Узагальнюючи вищевикладені позиції, можна стверджувати, що право на освіту є особливо значущим соціальним правом людини, для реалізації якого діє певний правовий механізм. Незважаючи на те, що правове забезпечення права на освіту знаходиться під постійною увагою як науковців, так і практичних працівників, автори цієї статті вважають за доцільне в контексті оновленого законодавства про освіту звернутися до аналізу деяких аспектів структури та змісту механізму правового регулювання права на освіту.

Мета статті. На основі дослідження змісту чинного законодавства про освіту проаналізувати особливості правого регулювання процесів, пов'язаних з реалізацією права на освіту в Україні та сформулювати авторські висновки стосовно цього питання.

Виклад основного матеріалу. У новітній період історії України право громадян на освіту врегульовується Конституцією України та окремими законами. Слід зазначити, що українське законодавство в напрямку забезпечення права на освіту створювалося із врахуванням вимог міжнародного права та практики його застосування. Виходячи з цього в Конституції України (ст. 53) встановлена вимога, яку ймовірноше всього було взято з “Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права”, прийнятого ООН у 1966 р., а саме: “Держави, які беруть участь у цьому Пакті, визнають право кожної людини на освіту. Вони погоджуються, що освіта повинна спрямовуватись на повний розвиток людської особи та усвідомлення її гідності і повинна зміцнювати повагу до прав людини і основних свобод. Вони погоджуються в тому, що освіта повинна дати можливість усім бути корисними учасниками вільного суспільства, сприяти взаєморозумінню, терпимості і дружбі між усіма націями і всіма расовими, етнічними та релігійними групами і сприяти роботі Організації Об’єднаних Націй щодо підтримання миру” [2].

Крім того, в законодавстві про освіту враховано положення, які викладені у ч. 1 ст. 26 “Загальної декларації прав людини” (1948 р.), де зазначено, що кожна людина має право на освіту, освіта повинна бути безоплатною, хоча б в тому, що стосується початкової і загальної та ст. 14 Хартії Європейського Союзу про основні права (2000 р.), де вказано, що кожна людина має право на освіту, а також право на доступ до системи професійного навчання та підвищення кваліфікації. Такий підхід дає можливість безкоштовно отримувати обов’язкову освіту. До того ж з Хартії Європейського Союзу запозичено в національне законодавство принцип свободи створення освітніх закладів, а також право кожного визначати характер освіти незалежно від своїх релігійних, національних, ідеологічних та інших поглядів.

У сучасних геополітичних умовах формування єдиної Європи стала очевидною необхідність у зближенні освітніх стандартів і параметрів європейських країн за умови збереження високого рівня якості освіти. Так, спільна декларація міністрів освіти європейських країн, прийнята в Італії в м. Болонья 19 червня 1999 року (Болонська конвенція), ввела в дію систему легко зро-

зумілих академічних кваліфікацій; впроваджено Загальноєвропейський додаток до диплома про вищу освіту з метою сприяння працевлаштуванню європейських громадян і підвищення міжнародної конкурентоспроможності європейської системи вищої освіти; проголошено перехід на дворівневу систему підготовки – бакалавр і магістр; введення системи кредитів за типом ЄКТС (європейська система залікових одиниць), що розглядається як засіб сприяння більшій мобільності студентів” [3]. У вересні 2003 р. Україна офіційно приєдналася до Болонської конвенції. У зв’язку з цим нині в нашій державі впроваджено такі рівні професійної освіти: середня професійна освіта; вища освіта – бакалаврат; вища освіта – магістратура; вища освіта – підготовка кадрів вищої кваліфікації.

Отже, міжнародні освітні стандарти, які викладені у вказаних вище правових актах, слугували становленню й розвитку правового простору для освіти в Україні та формуванню ефективного механізму реалізації права на освіту.

Відповідно до ст. 53 Конституції України, як уже зазначалося, кожен має право на освіту. В Основному законі поняття “кожен” визначає належність цього права як громадянам України, так і іноземцям, особам без громадянства незалежно від їх віку, расової належності, національності, статі, мови спілкування, походження та місця проживання, релігійних та інших переконань, участі в громадських організаціях. Реалізація права на освіту гарантується кожному і не може обмежуватися станом здоров’я, соціальним, майновим і посадовим становищем, наявністю судимості [4]. Цим забезпечується загальнодоступність і безкоштовність дошкільної, загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти як у державних навчальних закладах, так і навчальних закладах органів місцевого самоврядування, а також здійснюється сприяння розвитку чинних в Україні видів і рівнів освіти та впровадження в механізм реалізації цього процесу різних державних преференцій. Відповідно до ч. 3 ст. 53 Конституції України громадянам, які належать до національних меншин, гарантується право на навчання рідною мовою чи на вивчення рідної мови в навчальних закладах або через національні культурні товариства.

Отже, зміст конституційного права на освіту включає такі елементи, як право та гарантія на отримання освіти кожним, сво-

боду вибору отримання освіти, право на вільний вибір мови навчання та інше.

Право на освіту витікає також з положень Законів України “Про освіту”, “Про вищу освіту”, “Про професійно-технічну освіту”, “Про професійний розвиток працівників”, “Про загальну середню освіту”, “Про дошкільну освіту”, “Про позашкільну освіту”, “Про мови” та інші.

Зазначені законодавчі акти встановлюють низку прав громадянам України у сфері освітянської діяльності. Так у преамбулі до закону “Про освіту” визначено, що метою освіти є всебічний розвиток людини як особистості та найвищої цінності суспільства, її талантів, інтелектуальних, творчих і фізичних здібностей, формування цінностей і необхідних для успішної самореалізації компетентностей, виховання відповідальних громадян, які здатні до свідомого суспільного вибору та спрямування своєї діяльності на користь іншим людям і суспільству, збагачення на цій основі інтелектуального, економічного, творчого, культурного потенціалу Українського народу, підвищення освітнього рівня громадян для забезпечення сталого розвитку України та її європейського вибору [5]. У цьому ж законі зазначено, що одним з основних принципів державної політики і правового регулювання відносин у сфері освіти є забезпечення права кожної людини на освіту, неприпустимість дискримінації у сфері освіти. У розвиток права на отримання безкоштовної вищої освіти у контексті Закону України “Про вищу освіту” кожному гарантується здобуття на конкурсній основі вищої освіти в державних освітніх закладах безкоштовно в межах державних освітніх стандартів, якщо освіту такого рівня громадянин здобуває вперше. Другу і подальшу вищу освіту можна отримати на платній основі – як у державному, так і в недержавному навчальному закладі (ст. 4).

Слід, на нашу думку, зупинитися й на деяких перспективних положеннях, які витікають із Закону України “Про освіту”, прийнятого у 2017 році. Мова в першу чергу йде про отримання права кожного не на будь-яку, а винятково на якісну та доступну освіту. Передбачається створення цілісної системи забезпечення якості освіти, яка включає заходи, що мають здійснюватися на рівні окремих навчальних закладів, а також і зовнішнє забезпе-

чення якості оцінювання не тільки здобувачів, але й викладачів та закладів освіти. В майбутньому в освітньому полі України буде розвиватися неформальна та інформальна освіта. Є сподівання того, що останні можуть наблизити зміст освіти і методи навчання до інтересів та потреб конкретного здобувача. Передбачається також право здобувачів освіти на індивідуальну освітню траєкторію, яка забезпечуватиме можливість вільного вибору виду, форми та інтенсивності здобуття освіти, а також право на справедливе й об'єктивне оцінювання результатів навчання [6].

Отже, нормативне регулювання деяких сторін права на освіту та право на вищу освіту в Україні здійснюється окремими законами, які передбачають низку правових установлень, що стосуються різних видів та рівнів освіти, і спонукають як громадян, так і навчальні заклади використовувати традиційні та інноваційні форми отримання й надання освіти.

Статистика ринку праці України останніми роками засвідчує потребу у професійно підготовлених працівниках. Вирішення цієї проблеми, як показує практика попередніх десятиліть, залежить від добре організованої системи професійно-технічної освіти. Цей освітянський процес врегульовується Законами України «Про професійно-технічну освіту» та «Про професійний розвиток працівників». Перший закон передбачає регулювання безпервною системою професійної підготовки, яка наближує структуру професійної освіти до кадрових потреб у реальній економіці, враховуючи при цьому індивідуальні здібності та інтереси кожного здобувача. У напрямку професійного вдосконалення зайнятого на ринку праці населення ч. 1 ст. 2 Закону України «Про професійний розвиток працівників» визначено, що підвищення конкурентоспроможності працівників відповідно до суспільних потреб та сприяння роботодавцю в ефективному використанні праці забезпечується шляхом підвищення професійного рівня працівників. Фактично зазначені нормативні акти сприяють можливості побудови особистої кар'єрної траєкторії згідно з можливостями кожного працівника. Але на сьогодні спостерігається тенденція фінансування навчальних закладів професійного навчання з бюджетів органів місцевого самоврядування, що привело до їх (закладів) скорочення. На думку авторів,

такий стан може негативно відобразитися на системі професійно-технічного навчання та втрати кваліфікованих спеціалістів з різних галузей промисловості й сільського господарства.

Згідно зі ст. 2 Закону України “Про загальну середню освіту” держава створює гарантійні умови щодо реалізації права громадян на доступність і безоплатність здобуття повної загальної середньої освіти та створення належних умов для здобуття освіти дітьми з особливими освітніми потребами з урахуванням їхніх індивідуальних потреб в умовах інклюзивного навчання й таке інше. У 2004 році Конституційний Суд України роз’яснив зміст таких положень як доступність та безоплатність освіти. Доступність освіти означає, що нікому не може бути відмовлено у праві на освіту, і держава має створити можливості для реалізації цього права. Безоплатність освіти як конституційна гарантія означає можливість здобуття освіти в державних і комунальних навчальних закладах без внесення плати у будь-якій формі за освітні послуги, оскільки витрати на забезпечення навчально-виховного процесу здійснюються на нормативній основі за рахунок коштів відповідних бюджетів у повному обсязі [7].

Лева частка завдань щодо реалізації Закону України “Про загальну середню освіту” покладається на органи виконавчої влади місцевого рівня та на органи місцевого самоврядування. На місцевому виконавчому рівні здійснюються такі заходи: забезпечення необхідних умов функціонування і розвитку загальної середньої освіти та виконання державних гарантій права щодо отримання необхідного рівня середньої освіти в загальноосвітніх закладах; здійснення заходів щодо підтримання освіти шляхом надання субвенцій з місцевих бюджетів тощо. До повноважень органів місцевого самоврядування у сфері освіти віднесена організація загальнодоступного і безкоштовного отримання освіти в закладах, що знаходяться у сфері їх управління.

Отже, право на загальну середню освіту реалізується шляхом створення державними органами всіх рівнів та органами місцевого самоврядування відповідних соціально-економічних умов для його отримання, розширення можливостей задовольняти потреби людини в отриманні освіти різних рівнів. Цим законом передбачається можливість отримання загальної, професійної,

додаткової освіти та можливість реалізації права на освіту протягом усього життя (безперервна освіта).

В Україні діє механізм надання освітніх послуг дитині, яка не досягла шкільного віку. Цей процес врегульовано Законом України “Про дошкільну освіту”. Ключовим завданням останнього є забезпечення права дитини, в тому числі дитини з особливими освітніми потребами, на доступність і безоплатність здобуття дошкільної освіти. Слід зазначити, що дошкільна освіта є обов’язковою первинною складовою частиною системи безперервної освіти в Україні (ч. 1, ст. 4). Визначені в законі вікова періодизація (ч. 4 ст. 4), система дошкільної освіти (ст. 5), принципи (ст. 6) та завдання (ст. 7) створюють усі можливості для виховання та дошкільного навчання дитини. Здобуття дошкільної освіти здійснюється в закладах дошкільної освіти як державного, так і комунального підпорядкування [8].

Позашкільна освіта надається всім особам відповідно до їх здібностей, обдарувань, уподобань та інтересів у закладах позашкільної освіти, які утворені відповідно до Закону України “Про позашкільну освіту”. Вона є складовою системи безперервної освіти в Україні. Позашкільна освіта здійснюється диференційовано залежно від індивідуального вибору вихованців, учнів і слухачів (ст. 18).

Отже, механізм правового регулювання дошкільного та позашкільної освіти дозволяє реалізувати відповідний стандарт освіти та створювати правові підвалини здобуття права на освіту на певних освітянських рівнях.

Проаналізувавши у статті окремі положення міжнародних та українських правових актів, які врегульовують механізм реалізації права на освіту, слід зауважити, що він (механізм) створює можливість щодо отримання освіти всіма, хто має на це бажання з урахуванням їх релігійних або ідеологічних переконань, сприяє вільному вибору закладу, що здійснює освітню діяльність, забезпечує свободу вибору програми, педагогічних і академічних методів, способів, форм, мови навчання, уможливує право на освіту на різних рівнях.

Висновки. По-перше, право на освіту – це регламентований нормами права процес, що дає кожному можливість реалізації суб’єктивного права у сфері освіти, а також захист цього права від будь-яких посягань.

По-друге, правовий аспект регулювання права на освіту забезпечується низкою як міжнародних актів, визнаних Україною, так і законодавчими актами, прийнятими Верховною Радою України, причому норми останніх створюють механізм безперервного отримання права на освіту на всіх освітніх рівнях.

По-третє, право на освіту представлено переліком відносно самостійних прав і свобод, а на певних рівнях освіти одночасно є і правом, і обов'язком кожного щодо отримання освіти.

По-четверте, реалізація права на освіту, на нашу думку, відповідає сучасним потребам українських громадян і українського суспільства, і цей процес постійно коригується державою. Підтвердженням цьому є прийняття у 2017 році нового Закону України "Про освіту". Крім того, до інших нормативних актів подібного спрямування вносяться Верховною Радою України суттєві зміни та доповнення.

Список використаних джерел

1. Зайченко І. В. Педагогіка: навч. посібник. Київ, 2008. 528 с.
2. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права: міжнародний документ ООН від 16.12.1966 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/> (дата звернення: 10.05.2019).
3. Європейський простір у сфері вищої освіти: декларація міністрів освіти Європи від 19.07.1999 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/> (дата звернення: 30.06.2019).
4. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
5. Про освіту: Закон України від 05.09.2017 р. № 2145-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 38–39. Ст. 380.
6. Бахрушин В. Новий закон про освіту: що він нам дає? *Українська правда*. 2017. 05 лип. (№186). С. 3.
7. Судова справа № 1-4/2004: рішення Конституційного Суду від 04.03.2004 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/> (дата звернення: 22.05.2019).
8. Про дошкільну освіту: Закон України від 11.07.2001 р. № 2628-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 49. Ст. 259.

Rebkalo M., Samofalov L., Oliinyk V.

IMPLEMENTATION FEATURES OF THE RIGHT TO EDUCATION IN UKRAINE: ANALYTICAL AND LEGAL REVIEW

The article addresses to the issues of implementation of the citizens` rights to education in Ukraine. It is noted that Ukrainian legislation aimed at ensuring the

right to education is created considering international standards. The last standards are defined in international acts recognized by Ukraine. They contributed to the formation and development of the legal space in Ukraine and the formation of general principles for the realization of the right to education. The article states that the current legislation of Ukraine ensures the availability and free preschool, general secondary, vocational and higher education. It is carried out both in state educational institutions and educational institutions of local self-government bodies. Ukrainian legislation promotes the development of different types and levels of education. The right to education is implemented by the system of state guarantees for education. The article analyzes such concepts as education and the right to education. As a result, a number of rights and freedoms have been established for citizens in the field of educational activity. The basic principles of legal regulation in the sphere of education are analyzed: the provision of the right of every person to education; the inadmissibility of discrimination in education; free general secondary education and higher education; a competitive approach to higher education in public educational institutions. Some perspectives of the right to education in the context of the new Law of Ukraine "On Education" are considered. The emergence of such types as informal and informal education is expected. There are expectations that the latter can bring the content of education and teaching methods closer to the interests and needs of a particular applicant. It also provides for the right of applicants for education to an individual educational trajectory, which will ensure the freedom to choose the type, form and intensity of education, as well as the right to a fair and objective assessment of learning outcomes.

Key words: education, right to education, pre-school education; out-of-school education; secondary education; vocational education; Higher Education.

References

1. Zaichenko, I. V. (2008), *Pedagogy: Education of Ukraine*, CST, Kyiv.
2. United Nations, (1996), *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*: international document, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/> (accessed at: 10.05.2019).
3. Italy, Bologna, (1999), *European Space in Higher Education*: Declaration, Conference of Ministers of Education of Europe, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/> (accessed at: 30.06.2019).
4. Ukraine, (1996), *Constitution*: Verkhovna Rada of Ukraine, Kyiv.
5. Ukraine, (2017), *On education*: Law of Ukraine, Verkhovna Rada of Ukraine, Kyiv.
6. Bakhrushin, V. (2017), "A New Law on Education: What Does it Give us?", *Ukrainian Pravda*, No. 186, PP. 3.
7. Ukraine, (2004), *Court case No. 1-4/2004*: Decision, Constitutional Court, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/> (accessed at: 22.05.2019).
8. Ukraine, (2001), *On pre-school education*: Law of Ukraine, Verkhovna Rada of Ukraine, Kyiv.

ПРОБЛЕМИ ЦИВІЛЬНОГО, ГОСПОДАРСЬКОГО, СОЦІАЛЬНОГО ТА ТРУДОВОГО ПРАВА

УДК 36:349.2

DOI 10.32755/sjlaw.2019.02.023

Денисенко К. В.,

кандидат наук з державного управління, доцент кафедри теорії та історії держави і права, конституційного права, Академія Державної пенітенціарної служби, м. Чернігів, Україна
ORCID: 0000-0002-9637-1361;

Кириченко Н. Р.,

студентка 2-го магістерського рівня факультету заочного, контрактного навчання та підвищення кваліфікації працівників, Академія Державної пенітенціарної служби, м. Чернігів, Україна
ORCID: 0000-0002-0153-0535;

Свириденко Н. М.,

аспірантка кафедри кримінального, кримінально-виконавчого права та кримінології, Академія Державної пенітенціарної служби, м. Чернігів, Україна
ORCID: 0000-0003-2488-1925

ДОПОМОГА ПО БЕЗРОБІТТЮ: СУТНІСТЬ, МЕТА ТА ДЕЯКІ ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

У статті здійснено дослідження правової сутності допомог по безробіттю, визначено мету її надання, а також проаналізовано деякі проблеми правового регулювання та розроблено науково-практичні рекомендації щодо вдосконалення зазначеної допомоги в контексті модернізації національної системи соціального захисту населення. Обґрунтовано доцільність перегляду строків виплати допомоги по безробіттю в частині збільшення їх тривалості отримувачам, які проживають у сільській місцевості та мають дітей віком до 18 років.

Ключові слова: допомога по безробіттю, безробітні, безробіття, соціальний захист, соціальні виплати, соціальні права, право на працю.

Постановка проблеми. Європейський вектор ефективної модернізації соціально-економічної сфери зумовлює необхідність формування засад реалізації державної соціальної політики та державної політики зайнятості, зокрема реалізацію належних умов для забезпечення населення робочими місцями. Однією з головних перешкод для досягнення зазначеного є наявність безробіття.

Дослідження існуючого правового поля в частині законодавчого регулювання допомог по безробіттю, а також практика його реалізації доводить, що й донині не сформовано ефективну систему забезпечення безробітних допомогами.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретико-правові аспекти забезпечення соціально вразливих верств населення соціальними допомогами досліджували такі науковці, як: В. В. Андрійв, К. В. Бориченко, В. А. Костюк, І. О. Кучма, П. Д. Пилипенко, О. В. Тищенко, Л. М. Сіньова, С. М. Синчук, Б. С. Стичинський, В. Л. Стрепко, М. В. Чічкань, Л. П. Шумна, Є. П. Яригіна та багато інших.

Вагомий внесок у розвиток теоретичних та прикладних аспектів удосконалення питань щодо призначення та виплати допомоги по безробіттю здійснили Н. Б. Болотіна, Н. М. Самолук, Б. І. Сташків, Г. М. Юрчик та інші фахівці. Водночас, незважаючи на широке коло існуючих наукових напрацювань, питання щодо забезпечення безробітних допомогами, в тому числі в сучасних умовах реформування соціальної сфери в частині її наближення до європейської соціальної моделі, суспільно-політичних та системних трансформаційних процесів потребують подальших наукових досліджень та розвідок.

Мета статті – дослідити правову сутність допомог по безробіттю, визначити мету її надання, а також проаналізувати окремі проблеми правового регулювання та розробити науково-практичні рекомендації, які спрямовані на вдосконалення правової регламентації зазначеної допомоги в контексті сучасної модернізації національної системи соціального захисту населення.

Виклад основного матеріалу. Статтею 43 Конституції України закріплено, що кожен має право на працю, що включає можливість заробляти собі на життя працею, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується. Держава створює умови для повного здійснення громадянами права на працю, гарантує рівні можливості у виборі професії та роду трудової діяльності, реалізовує програми професійно-технічного навчання, підготовки і перепідготовки кадрів відповідно до суспільних потреб [1].

Водночас існуюча неефективна система зайнятості населення, соціально-економічні і військові негаразди в державі, лікві-

дація і реорганізація підприємств, відсутність відповідної роботи та інші соціально небезпечні загрози унеможливають реалізацію громадянами конституційного права на працю, що в свою чергу породжує поширення такого негативного явища, як безробіття, а також наявність категорії громадян, які мають правовий статус «безробітний».

Система надання матеріального забезпечення на випадок безробіття була запроваджена в липні 1991 року після створення Державного фонду сприяння зайнятості населення. У березні 1997 року кошти цього фонду стали частиною Державного бюджету України. Після прийняття в 2000 році галузевого закону по страхуванню від безробіття і набрання його чинності з 1 січня 2001 року розпочав свою діяльність правонаступник цього Фонду – Фонд загальнообов’язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття [2, с. 509].

Нині, згідно з офіційними даними Державної служби статистики України, станом на липень 2018 року було зареєстровано 298,0 тис. безробітних, листопад – 301,0 тис., грудень – 341,7 тис. На січень 2019 року було зареєстровано 364,3 тис. безробітних, на березень вказаного року – 340,7, на травень відповідно – 300,9 [3]. Звісно представлені статистичні дані свідчать про необхідність вирішення цілісного комплексу проблем у сфері зайнятості населення.

Актуальність питання щодо забезпечення допомогами тих, хто внаслідок певних об’єктивних обставин перебуває в пошуку роботи, зростає відповідно до сучасних тенденцій збільшення частки безробітних. Більше того, для переважної більшості зареєстрованих безробітних допомога по безробіттю є єдиним джерелом засобів до існування. Для створення сприятливого соціального середовища, забезпечення соціальної безпеки та підтримки, реалізації соціальних прав та гарантій безробітних є посилення ролі і значення соціальних виплат для зазначеної категорії громадян.

Громадяни, які зазнали такого соціального ризику, як безробіття, зіштовхуються з проблематикою відсутності матеріальних засобів до існування та суміжними проблемами. З огляду на зазначене, держава задекларувала право осіб, які набули правового статусу безробітний, на допомогу по безробіттю.

Законодавець визначив два види допомоги по безробіттю – допомога по безробіттю, що виплачується щомісячно, та одноразова її виплата для організації безробітним підприємницької діяльності. Умови, механізм призначення і тривалість виплати, а також розміри допомоги по безробіттю врегульовано частиною 1 статті 7, статтями 22-23 Закону України «Про загальнообов’язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» від 2 березня 2000 року № 1533-III [4] та Порядком надання допомоги по безробіттю, в тому числі одноразової її виплати для організації безробітним підприємницької діяльності, що затверджений наказом Мінсоцполітики України від 15 червня 2015 року № 613 [5].

Суттєвим недоліком чинного законодавства є відсутність чіткого визначення поняття «допомога по безробіттю», тому перш за все доцільно здійснити попередній аналіз змісту родових понять вищезазначеного терміна – «допомога» та «безробіття».

У Великому тлумачному словнику української мови дефініція «допомога» трактується як сприяння, підтримка в чому-небудь; матеріальна підтримка [6, с. 319]. Андріїв В.В. у загальноправовому значенні категорію «допомога» визначає як матеріальну підтримку громадян, які опинились у скрутній життєвій ситуації [7, с. 319].

Відповідно до Закону України «Про зайнятість населення» безробіття – соціально-економічне явище, за якого частина осіб не має змоги реалізувати своє право на працю та отримання заробітної плати (винагороди) як джерела існування [8].

Таким чином, на основі змістовного дослідження понять «допомога» і «безробіття» можна зробити висновок, що допомога по безробіттю – це форма матеріальної (грошової) підтримки в системі загальнообов’язкового державного соціального страхування громадян, які в силу певних об’єктивних обставин зазнали такого соціального ризику, як безробіття, і не можуть реалізувати своє конституційне право на працю.

Видатний фахівець у сфері соціального захисту населення Б.І. Сташків на основі аналізу чинних нормативних актів у сфері надання соціальної підтримки констатує, що багато з них є мало-ефективними: мета надання соціальної допомоги не визначається, розміри грошових допомог надзвичайно низькі і не виконують свого призначення, установлені невикордані пільги

окремим групам громадян, не завжди чітко визначаються умови та порядок надання цих допомог [9, с. 68].

У контексті нашого дослідження особливої уваги заслуговує теза вченого щодо відсутності мети надання соціальної допомоги. Суттєвим недоліком чинного законодавства є відсутність чітко сформульованої мети призначення та виплати допомоги по безробіттю.

Побережний О.В. наголошує, що мета соціальної політики полягає у створенні умов для формування, розвитку та оптимального функціонування соціальних відносин, всебічного розкриття, самореалізації творчого соціального потенціалу людини, особистості, її сутнісних сил, а також для задоволення людиною соціальних потреб та інтересів, освоєння соціальних цінностей тощо [10, с. 218–219]. Держава, будучи головним суб'єктом реалізації соціальної політики, зокрема в частині зайнятості населення, взяла на себе зобов'язання щодо створення умов для здійснення громадянами права на працю. За відсутності можливості державою ефективної реалізації зазначеного права остання закріпила за собою обов'язок забезпечити громадян допомогою по безробіттю.

Тож головною метою виплати допомоги по безробіттю має бути тимчасова компенсація втраченого доходу громадянам, які набули правового статусу безробітний, для підтримки та задоволення ними життєвих і соціальних потреб та інтересів.

Варто торкнутись окремих аспектів правового регулювання соціального захисту безробітних та допомоги по безробіттю. Так, відповідно до статті 21 Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» період відпустки по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку, отримання виплат за окремими видами загальнообов'язкового державного соціального страхування, крім пенсій (за винятком пенсії по інвалідності) та виплат за страхуванням на випадок безробіття, включається до страхового стажу як період, за який сплачено страхові внески, виходячи з розміру мінімального страхового внеску [4]. З огляду на важливість страхового стажу, наявність якого є умовою для призначення низки соціальних виплат, зазначене законодавче положення є позитивним кроком у частині соціальної підтримки безробітних.

Практичні працівники Державної служби зайнятості констатують, що серед потенційних безробітних найбільш поширеним є питанням на предмет виникнення права на виплату допомоги по безробіттю після припинення трудових відносин. Доцільно зазначити, що в ч. 3 статті 22 Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» передбачено, що допомога по безробіттю виплачується з 8 дня після реєстрації застрахованої особи в установленому порядку в державній службі зайнятості [4].

Тобто чинним законодавством не передбачено чітких строків виплати допомоги по безробіттю після припинення трудових відносин, виникнення права на зазначену допомогу витікає із факту реєстрації у Державному центрі зайнятості.

Загальна тривалість виплати допомоги по безробіттю не може перевищувати 360 календарних днів протягом двох років, для осіб передпенсійного віку (за два роки до настання права на пенсію) – 720 календарних днів, а для осіб, які шукають роботу вперше, та інших незастрахованих осіб 180 календарних днів [4].

Щодо зазначеного законодавчого положення хочемо висловити деякі зауваження. З одного боку, підтримуючи позицію вчених, що вимушено непрацюючі особи, які існують не на зароблені кошти, а на допомогу, маргіналізуються [11, с. 48], наявність чітких строків виплати допомоги по безробіттю сприяють зацікавленості безробітного у якнайшвидшому пошуку роботи.

Водночас, на наш погляд, законодавцю було б доцільно переглянути строк виплати допомоги по безробіттю в частині збільшення його тривалості безробітним, які проживають у сільській місцевості, оскільки останнім складніше знайти роботу, ніж безробітним, які проживають у міських населених пунктах.

У Законі України «Про зайнятість населення» чітко встановлено, що безробітним є особа віком від 15 до 70 років [8], а тому є велика ймовірність, що отримувачем допомоги є безробітний, який має дітей. Водночас держава покладає обов'язок на батьків щодо утримання дітей до досягнення ними повноліття, а тому для недопущення загострення проблем батьківського піклування і поширення бідності в сімейному середовищі потребують пере-

гляду строки виплати допомоги безробітним, які мають дітей віком до 18 років в частині збільшення їх тривалості.

Висновки. Таким чином, з огляду на сучасні тенденції збільшення частки безробітних, актуалізується питання щодо забезпечення допомогами тих, хто внаслідок певних об'єктивних обставин перебуває в пошуку роботи.

Допомога по безробіттю – це форма матеріальної (грошової) підтримки в системі загальнообов'язкового державного соціального страхування громадян, які в силу певних об'єктивних обставин зазнали такого соціального ризику, як безробіття, і не можуть реалізувати своє конституційне право на працю. Головною метою виплати допомоги по безробіттю має бути тимчасова компенсація втраченого доходу громадянам, які набули правового статусу безробітний, для підтримки та задоволення ними життєвих і соціальних потреб та інтересів.

Існує об'єктивна потреба перегляду строків виплати допомоги по безробіттю в частині збільшення їх тривалості отримувачам, які проживають у сільській місцевості та мають дітей віком до 18 років.

Список використаних джерел

1. Конституція України: станом на 1 верес. 2016 р. Харків: Право, 2016. 82 с.
2. Сташків Б. І. Право соціального забезпечення. Особлива частина: навч. посіб. Чернігів: Десна, 2018. 1092 с.
3. Державна служба статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/> (дата звернення: 10.06.2019).
4. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття: Закон України від 02.03.2000 р. № 1533-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 22. Ст. 171.
5. Порядок надання допомоги по безробіттю, у тому числі одноразової її виплати для організації безробітним підприємницької діяльності: затв. наказом Мінсоцполітики України від 15.06.2015 р. № 613. *Офіційний вісник України*. 2015. № 58. Ст. 28.
6. *Великий тлумачний словник української мови (з дод. і доповн.)* / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ; Ірпінь: Перун, 2005. 1728 с.
7. Андріїв В. В. Державні допомоги як вид соціальної підтримки. *Науковий вісник Академії муніципального управління: Серія «Право»*. 2015. Вип. 2. С. 318–323.

8. Про зайнятість населення: Закон України від 05.07.2012 р. № 5067-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 24. Ст. 243.

9. Сташків Б. І. Проблеми визначення мети та встановлення розмірів державних соціальних допомог в Україні. *Актуальні проблеми юридичної науки та практики*. 2017. № 1 (3). С. 67–73.

10. Побережний О. В. Соціальна політика держави в контексті трансформаційних процесів. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія: Управління*. 2010. Вип. 1. С. 216–221.

11. Дехтяренко О. Проблема безробіття в Україні. *Науковий вісник Одеського національного економічного університету*. 2016. № 10 (242). С. 44–54.

Denysenko K., Kyrychenko N., Svyrydenko N.

UNEMPLOYMENT BENEFITS: NATURE, PURPOSE AND SOME LEGAL REGULATION PROBLEMS

The article analyzes the legal nature of unemployment benefits, defines the purpose of its provision, as well as analyzes some problems of legal regulation and develops scientific and practical recommendations on improving the aforementioned assistance in the context of modernizing the national system of social protection of the population.

It is determined that the European vector of effective modernization of the socio-economic sphere necessitates the principles formation of implementation of the state social policy and state employment policy, in particular the implementation of appropriate conditions for the jobs provision for population.

The state, as the main subject of the social policy implementation, in particular in terms of employment, has undertaken to create conditions for the exercise of citizens' right to work. The study of the existing legal framework in the field of legislative regulation of unemployment benefits, as well as the its implementation practice, shows that an effective system of providing unemployment benefits has not been formed to this day.

The unemployment benefit is proposed to be understood as the form of material (monetary) support in the system of compulsory state social insurance of citizens who, by certain objective circumstances, suffered from such social risk as unemployment and could not exercise their constitutional right to work. The main purpose of unemployment benefit payment should be the temporary compensation of the lost income to citizens who have acquired the legal status of the unemployed in order to support and meet their vital and social needs and interests.

The revision expediency of the terms of unemployment benefit payment has been substantiated in terms of increasing their duration to recipients who live in rural areas and have children under the age of 18.

Key words: *unemployment benefit, unemployed, unemployment, social protection, social benefits, social rights, the right to work.*

References

1. The Constitution of Ukraine: as of 1 September. 2016: corresponds to the officer. The text (2016), Pravo, Kharkiv, p. 82.
2. Stashkiv, B. I. (2018), *The right to social security. Special part: tutorial*, Desna, Chernihiv.
3. State Statistics Service of Ukraine, available at: <http://www.ukrstat.gov.ua/> (accessed: 10.06.2019).
4. Ukraine (2000), *On Compulsory State Social Insurance in Case of Unemployment*: Law of Ukraine, Verkhovna Rada of Ukraine, Kyiv.
5. Ukraine (2015), *The procedure for providing unemployment benefits, including one-time payouts for the organization of unemployed entrepreneurship*: Order, Minsotspolitik of Ukraine, Kyiv.
6. Busel, V. T. (2005), *Great explanatory dictionary of the Ukrainian language (from the supplementary and dopov.)*, Perun, Irpin.
7. Andriiv, V. V. (2015), State aid as a form of social support», *Scientific Herald of the Academy of Municipal Administration: Series "Law"*, Vol. 2, PP. 318–323.
8. Ukraine (2012), *About employment of the population*: Law of Ukraine, Verkhovna Rada of Ukraine, Kyiv.
9. Stashkiv, B. I. (2017), "Problems in determining the goal and setting the size of state social assistance in Ukraine", *Actual problems of legal science and practice*, No.1 (3), PP. 67–73.
10. Poberezhnoi, O. V. (2010), "Social policy of the state in the context of transformation processes", *Scientific Herald of the Academy of Municipal Management. Series: Management*, Vol. 1, PP. 216–221.
11. Dekhtiarenko, O. (2016), "The problem of unemployment in Ukraine", *Scientific herald of the Odessa national economic university*, Vol. 10 (242), PP. 44–54.

УДК 343.85

DOI 10.32755/sjlaw.2019.02.032

Шумна Л. П.,

доктор юридичних наук, доцент, завідувач кафедри теорії та історії держави і права, конституційного права, Академія Державної пенітенціарної служби, м. Чернігів, Україна
ORCID: 0000-0002-7708-296X;

Коренькова Т. Ю.,

аспірант кафедри теорії та історії держави і права, конституційного права, Академія Державної пенітенціарної служби, м. Чернігів, Україна
ORCID: 0000-0002-3312-7468;

Сікун А. М.,

аспірант кафедри теорії та історії держави і права, конституційного права, Академія Державної пенітенціарної служби, м. Чернігів, Україна
ORCID: 0000-0003-1484-8830

СОЦІАЛЬНА АДАПТАЦІЯ ОСІБ, ЗВІЛЬНЕНИХ З УСТАНОВ ВИКОНАННЯ ПОКАРАНЬ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ ПЕНІТЕНЦІАРНОЇ СИСТЕМИ

У статті розглянуто питання нормативного регулювання соціальної адаптації осіб, які відбули покарання у виді позбавлення волі в установах виконання покарань та звільнені з них. Акцентовано увагу на тому, що соціальна адаптація колишніх засуджених повинна розглядатися в загальному контексті інтересів держави та суспільства. Проаналізовано розвиток правового регулювання питання соціальної адаптації осіб, звільнених з місць несвободи.

Ключові слова: соціальна адаптація, кримінально-виконавча система, засуджені, ресоціалізація, правове регулювання.

Постановка проблеми. Складність такого явища, як злочинність, обумовлює необхідність вдосконалення кримінально-виконавчої політики держави, в тому числі в частині адаптації засуджених до нових умов співіснування в суспільстві після їх звільнення з місць позбавлення волі. Для засуджених, які тривалий час відбували покарання, втратили соціально корисні зв'язки та здебільшого не мають житла, професії і навіть належної освіти, адаптація до життя на волі в сучасних умовах є дуже складною, а тому успішна соціальна адаптація засуджених є одним із пріоритетних напрямів державної політики, адже труднощі у

відновленні свого соціального статусу та поверненні до нормальних умов життя призводять до того, що особи, які звільнилися з установ виконання покарань, повертаються на кримінальний шлях, через що підвищується рівень рецидиву злочинів [1].

Недосконалість соціальної адаптації осіб, звільнених з місць ув'язнення після відбуття ними покарання, завжди вважалася однією з визначальних умов, що сприяє рецидиву злочинів. В умовах реформування пенітенціарної системи, відходу її від радянської поліцейсько-карної моделі, коли мета покарання фактично зводилась до ізоляції засуджених від суспільства, до моделі, яка б повною мірою відповідала Європейським пенітенціарним правилам, акцент функціонування всієї пенітенціарної системи зміщується від знаряддя кари до інструменту формування у засуджених почуття відповідальності й навичок, які допомагати-муть реінтеграції їх у суспільне життя. Законодавче врегулювання механізму соціальної адаптації є необхідною умовою зниження рівня рецидивної злочинності, гуманізації пенітенціарної системи в цілому та створення ефективної системи реінтеграції, що буде забезпечувати відповідне середовище, щоб звільнена особа була готова жити, не вчиняючи правопорушень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам адаптації засуджених, звільнених з місць позбавлення волі, приділяли увагу такі науковці, як: І. Г. Богатирьов, Б. М. Телефанко, Т. А. Денисова, О. В. Лисодед, В. В. Проскура, І. М. Микитась, Ю. П. Крисюк, та інші. Гуцуляк М. Я. досліджував соціальну адаптацію як основну ознаку ресоціалізації засуджених – основної мети кримінально-виконавчого законодавства. У цій статті автори проаналізували правове врегулювання соціальної адаптації як необхідної умови досягнення цілей кримінального законодавства.

Метою статті є дослідження питань соціальної адаптації осіб, звільнених з установ виконання покарань.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до положень кримінального законодавства, а саме статті 50 Кримінального кодексу України, метою кримінального покарання є не тільки кара за скоєний злочин, а й виправлення засуджених та запобігання вчинення нових злочинів як засудженими, так і іншими особами [2]. Як показує практика, радянська пенітенціарна система повною мірою

забезпечувала виконання лише першої мети – кари за скоєний злочин. Питанням виправлення та превенції приділялась незначна увага, внаслідок чого правовий механізм, який би забезпечував досягнення цих цілей, виявився практично нерозробленим.

Як наслідок такої однобічності в досягненні цілей кримінального законодавства, в спадок Україна отримала переповнені установи виконання покарань та високий рівень рецидивної злочинності, який за криміналістичними дослідженнями деяких науковців досягає 15% [3]. Одним із чинників високого рівня повторності та рецидиву злочинів вчені називають відсутність належних заходів соціальної адаптації осіб, які відбувають чи відбули покарання у місцях позбавлення волі [4].

На рівні держави до вирішення проблеми адаптації осіб, які звільнились з місць відбування покарань, до життя в соціумі, вперше в Україні звернулись на початку 90-х років минулого сторіччя у зв'язку з необхідністю реформування пенітенціарних установ та системи відбування покарань в цілому, які вже не могли досягти поставлених перед ними державою та суспільством завдань та цілей.

11 липня 1991 року Кабінетом Міністрів Української РСР була прийнята постанова № 88, якою визначались основні напрями реформи кримінально-виконавчої системи в Українській РСР. У цьому документі вперше було офіційно визнано, що існуюча на той час система відбування покарань не повною мірою забезпечувала виконання покладених на неї завдань, наголошувалось на необхідності налагодження механізму постпенітенціарної соціальної допомоги особам, звільненим з місць позбавлення волі. Проблема соціальної адаптації осіб, які відбули покарання, було присвячено розділ 8 вищевказаної постанови. Основні шляхи вдосконалення постпенітенціарної соціальної адаптації осіб встановлювались такі: необхідність визначення прав і відповідальності республіканських органів і громадських організацій з надання допомоги особам, які відбули покарання, створення служби постпенітенціарної опіки при службі зайнятості; створення матеріальних умов для соціальної адаптації осіб, які відбули покарання, осіб без певних занять і місця проживання, утворення фондів матеріальної допомоги, центрів соціальної адаптації, які б займалися працевла-

штуванням, та сприяння одержанню житла, забезпечення надання мінімальних безоплатних послуг, у тому числі харчування, можливість набути професію, закріпитися в трудовому колективі; відкриття спеціальних будинків-інтернатів для хворих та престарілих, які звільнилися з місць позбавлення волі, не мають родинних зв'язків та можливості влаштувати свій побут, одержати житло. Наголошувалось на необхідності заохочення благодійних, релігійних та інших громадських організацій та формувань до участі в постпенітенціарній соціальній адаптації колишніх в'язнів [5].

Наступним важливим етапом у законодавчій регламентації соціальної реінтеграції осіб, звільнених з місць несвободи, стало прийняття в 2003 році Закону України «Про соціальну адаптацію осіб, які відбували покарання у виді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк» [6]. Цим законом були закріплені умови і порядок надання соціальної допомоги особам, які відбували покарання, а також засади участі в їх соціальній адаптації органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій та об'єднань громадян. Сфера дії цього Закону поширювалася на осіб, які відбували покарання у виді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк, а також на звільнених від подальшого відбування зазначених видів покарань за хворобою, на підставі Закону України про амністію чи акта помилування, умовно-достроково звільнених від відбування покарання, яким невідбуту частину покарання замінено більш м'яким, звільнених від відбування покарання вагітних жінок і жінок, які мали дітей віком до трьох років. Закон також визначив поняття «соціальна адаптація» та «соціальний патронаж». Прийняття цього закону зумовило необхідність гармонізації нормативно-правових актів, які регламентують соціальну сферу. Були внесені зміни до Житлового кодексу УРСР, законів України «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування», «Про органи і служби у справах неповнолітніх та спеціальні установи для неповнолітніх», «Про освіту», «Про професійно-технічну освіту», «Про соціальну роботу з дітьми та молоддю», з метою розширення суб'єктів соціального патронажу та вдосконалення правового статусу осіб, які відбували покарання у виді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк.

30 серпня 2004 року Кабінетом Міністрів України була прийнята Державна програма соціальної адаптації осіб, звільнених з місць позбавлення волі, на 2004–2006 роки [7]. Цією програмою було визнано, що заходи, які здійснюються в державі, є малоефективними і не забезпечують належної допомоги із соціальної адаптації. Отже, виникла нагальна потреба у розробленні нових додаткових заходів для редукції рецидивної злочинності, активізації запобіжних заходів, надання раніше судимим гарантій щодо їх адаптації до сучасних умов життєдіяльності в суспільстві, залучення їх до суспільно корисної праці, створення системи ресоціалізації. Програма містила 14 пунктів додаткових заходів, виконання яких було покладено на різні центральні органи влади й управління, місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування.

Наступна комплексна програма профілактики правопорушень на 2007–2009 роки [8] містила заходи, які вже були спрямовані на вдосконалення роботи із соціальної адаптації осіб, звільнених з місць позбавлення волі. Зокрема, місцевим держадміністраціям, Державному департаменту України з питань виконання покарань, Мінпраці та Міністерству з питань сім'ї, молоді та спорту у 2008–2009 рр. доручалося сприяти особам, які звільняються з місць позбавлення волі, у виданні та оформленні документів, необхідних для вирішення соціальних питань, активізувати роботу спостережних комісій з надання такій категорії осіб допомоги в соціальній адаптації (п. 9). У рамках виконання цієї Програми було прийнято також План заходів щодо забезпечення соціальної адаптації осіб, які відбували покарання у виді позбавлення волі, на період до 2009 року, який передбачав ще 10 пунктів додаткових заходів, виконання яких переважно було покладено на тих самих суб'єктів, що виконували Державну програму соціальної адаптації осіб, звільнених з місць позбавлення волі, на 2004–2006 роки.

Черговим етапом вдосконалення правового врегулювання соціальної адаптації осіб, які відбувають чи відбули покарання у місцях позбавлення волі, стало прийняття Концепції соціальної адаптації осіб, які відбували покарання у виді позбавлення волі на певний строк [9].

Концепцією пропонувалися три різні варіанти вирішення проблеми соціальної адаптації осіб, які відбували покарання у виді позбавлення волі. Перший варіант — це вдосконалення роботи із соціальної адаптації звільнених осіб на місцевому рівні. У разі застосування такого варіанта місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування повинні виділяти кошти з місцевих бюджетів на виконання відповідних програм і планів заходів. Цей варіант, з точки зору розробників Концепції, є неефективним з огляду на те, що пріоритетними в регіонах вважаються, як правило, питання соціального захисту інших незахищених верств населення, зокрема безпритульних дітей, громадян похилого віку, інвалідів.

Другий варіант передбачає залучення до вирішення проблеми недержавних організацій. Він, на перший погляд, є перспективним, оскільки такі організації більш динамічні, мобільні, мають змогу залучати благодійні кошти, міжнародні гранти, спонсорську допомогу, що зменшить витрати з місцевих бюджетів. Але в реаліях сьогодення деякі недержавні організації не зацікавлені в здійсненні такої діяльності з огляду на відсутність належної підтримки з боку держави, недостатність коштів, небезпеку для життя та здоров'я їх працівників, недосконалість відповідних державних і регіональних програм та законодавства.

Розробники Концепції зазначають, що застосування першого і другого варіантів окремо не матиме позитивного ефекту, а тому оптимальним варіантом вважають об'єднання зусиль центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування для забезпечення соціальної адаптації із залученням недержавних організацій. Це, на їх думку, дасть змогу вивчити міжнародний досвід у цій сфері, створити умови для соціальної адаптації осіб, частково вирішити питання фінансування, визначити конкретну потребу в такій роботі на основі офіційних статистичних даних, підвищити рівень якості соціальних послуг звільненим особам. Концепція має реалізовуватися шляхом розроблення окремого плану заходів.

Слід зауважити, що постановою Кабінету Міністрів України від 1 липня 2009 р. № 740-р було затверджено План заходів з реалізації Концепції соціальної адаптації осіб, які відбували покаран-

ня у виді позбавлення волі на певний строк, до 2015 року [10]. План передбачає 23 пункти різних заходів, реалізація яких покладена як на центральні, так і місцеві органи влади і управління за участю Національної академії правових наук України, громадських, релігійних та благодійних організацій. Найголовнішим та одним з перших заходом цього Плану є розроблення законопроекту щодо внесення змін до Закону України «Про соціальну адаптацію осіб, які відбували покарання у виді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк» стосовно вдосконалення соціального супроводу та соціального патронажу таких осіб, зокрема визначення основних завдань учасників процесу соціальної адаптації та органу, що його координуватиме. На виконання цього плану 17 березня 2011 р. прийнято Закон України «Про соціальну адаптацію осіб, які відбувають чи відбули покарання у виді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк», у зв'язку з чим втратив чинність Закон України від 10 липня 2003 р. «Про соціальну адаптацію осіб, які відбували покарання у виді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк».

У новій редакції закону про соціальну адаптацію частково змінено поняття соціальної адаптації та соціального патронажу, визначено основні принципи здійснення соціального патронажу, гарантії реалізації прав звільнених осіб, встановлено, що спеціалізованими установами для звільнених осіб є центри соціальної адаптації та спеціальні будинки-інтернати, розширено перелік суб'єктів соціального патронажу та вказано їх повноваження, встановлено, що загальну координацію соціального патронажу звільнених осіб віком до 35 років включно здійснює центральний орган виконавчої влади у справах сім'ї, молоді та спорту, а після 35 років — центральний орган виконавчої влади у сфері праці та соціальної політики [11].

У Законі України «Про соціальну адаптацію осіб, які відбувають чи відбули покарання у виді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк», 2011 р., законодавець розширив тлумачення поняття патронажу як допомогу звільненим особам шляхом здійснення комплексу правових, економічних, організаційних, психологічних, соціальних та інших заходів, зокрема надання послуг, спрямованих на їх соціальну адаптацію.

Основними новелами зазначеного закону є:

1) поширення дії на засуджених осіб, які готуються до звільнення (підготовка їх до самостійного життя);

2) визначення повноважень суб'єктів соціального патронажу, зокрема, органів соцзахисту населення, державної служби зайнятості, уповноважених органів, що проводять соціальну роботу з сім'ями, дітьми та молоддю, ОВС, охорони здоров'я, а також підприємств, установ, організацій недержавної форми власності;

3) визначення спеціалізованих установ для звільнених осіб: центри соціальної адаптації, спеціальні будинки-інтернати, які надають допомогу звільненим особам у їх соціальній адаптації.

Отже, цілком можна вважати, що чинний Закон, не обмежуючи тільки заходами державної підтримки, є логічним завершенням процесу становлення законодавства про соціальну адаптацію осіб, які відбувають чи відбули покарання у місцях позбавлення волі, хоча він теж не може бути визнаний цілком ідеальним.

Отже, незважаючи на досить чітку законодавчу регламентацію механізму соціальної адаптації осіб, звільнених з місць позбавлення волі, існує законодавство в цій сфері не можна вважати досконалим та таким, що повною мірою задовольняє потреби суспільства. Законодавство в цій сфері і надалі повинно еволюціонувати з метою подальшого вдосконалення механізму соціальної адаптації в'язнів після звільнення: 1) на етапі підготовки до звільнення необхідна допомога засудженим у самоусвідомленні їх реальних потреб і вимагає активних вольових зусиль та правової свідомості від них самих; 2) сумлінне виконання своїх обов'язків працівниками системи виконання покарань, які задіяні до процесу підготовки до (після) звільнення, та рівня їх відповідальності за якість своєї роботи; 3) задоволення базових потреб особистості, у разі неможливості задоволення легальним шляхом (отримання коштів на харчування, одяг, інші першочергові речі), людина вдається до старих та звичних для неї кримінальних способів забезпечення цих потреб (таких 50 % із колишніх засуджених).

Так, на думку деяких науковців, певні частини чинного законодавства про соціальну адаптацію осіб, звільнених з місць позбавлення волі, мають лише формальний та неконкретний харак-

тер, містять лише директивні вказівки без зазначення виконавців, джерел фінансування утримання центрів соціальної адаптації, будинків для інвалідів, тимчасового перебування, надання медичної, психологічної допомоги [12, с. 69]. Крім того, закон не передбачає забезпечення осіб, звільнених з місць позбавлення волі, житлом, що значною мірою послаблює можливості соціальної адаптації та реінтеграції колишніх ув'язнених повернутися до нормального суспільного життя.

Висновки. З метою залучення до процесу соціальної адаптації юридичних осіб всіх форм власності було б доцільно внести зміни до Податкового кодексу України, яким передбачити механізм пільгового оподаткування тих підприємств, установ й організацій різних форм власності та видів господарювання, що будуть брати на роботу осіб, які звільнилися з місць позбавлення волі.

Для зменшення рівня рецидивної злочинності вирішальне значення в умовах реформування пенітенціарної системи в Україні набуває соціальна адаптація осіб, звільнених з місць позбавлення волі. Соціальна адаптація – процес реінтеграції в соціум особи, яка відбула покарання у виді позбавлення волі, допомога їй у відновленні засобів та необхідних навичок життя в соціумі. Очевидно, для ефективного досягнення цієї мети механізм адаптації, тобто взаємодія держави, її органів, недержавних організацій та громадськості, має бути чітко нормативно визначений. Аналізуючи законодавство, з впевненістю можна зробити висновок, що в Україні на державному рівні питанню соціальної адаптації приділено велику увагу. Достатньо чітко та детально нормативно регламентовано повноваження й розподілено функції суб'єктів, які беруть участь у цьому процесі. Водночас, створений в Україні механізм соціальної адаптації є не повною мірою досконалим, його не можна вважати ідеальним. А тому він потребує подальшого законодавчого вдосконалення та розвитку.

Список використаних джерел

1. Денис Чернишов: «Підготовка засуджених до звільнення та їх реінтеграція у суспільство є одним із ключових наших завдань». URL: <https://minjust.gov.ua/news/ministry/denis-chernishov-pidgotovka-zasadjenih-do-zvillnennya-ta-ih-reintegratsiya-u-suspilstvo-e-odnim-iz-klyuchovih-nashih-zavdan>.

2. Кримінальний кодекс України: Закон України від 05.04.2001 р. № 2341-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 25–26. 131 с.

3. Батиргарєєва В. С. Кримінологічні засади запобігання рецидивній злочинності в Україні: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.08 / Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2010. 47 с.

4. Лисодєд О. В. Нормативне регулювання процесу соціальної адаптації осіб, які відбувають чи відбули покарання у місцях позбавлення волі. *Теоретичні та прикладні проблеми соціальної адаптації осіб, звільнених з місць обмеження або позбавлення волі*: монографія / за ред.: В. І. Борисова, А. Х. Степанюка. Харків: Право, 2013. С. 7–20.

5. Про Основні напрями реформи кримінально-виконавчої системи в Українській РСР: Постанова Кабінету Міністрів Української РСР від 11.07.1991 р. № 88. Дата оновлення: 27.01.1992. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/88a-91-п> (дата звернення: 14.06.2019).

6. Про соціальну адаптацію осіб, які відбували покарання у виді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк: Закон України від 10.07.2003 р. № 1104-IV URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1104-15/ed20030710> (дата звернення 10.06.2019).

7. Про затвердження Державної програми соціальної адаптації осіб, звільнених з місць позбавлення волі, на 2004–2006 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 30.08.2004 р. № 1133. Дата оновлення: 01.01.2005. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1133-2004-п> (дата звернення: 14.06.2019).

8. Про затвердження Комплексної програми профілактики правопорушень на 2007–2009 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.12.2006 р. № 1767. Дата оновлення: 21.11.2008. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1767-2006-п> (дата звернення: 14.06.2019).

9. Про схвалення Концепції соціальної адаптації осіб, які відбували покарання у виді позбавлення волі на певний строк : розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 жовтня 2008 р. № 1385-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1385-2008-р> (дата звернення 14.06.2019).

10. Про затвердження плану заходів з реалізації Концепції соціальної адаптації осіб, які відбували покарання у виді позбавлення волі на певний строк, до 2015 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.07.2009 р. № 740-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/740-2009-р> (дата звернення 14.06.2019).

11. Про соціальну адаптацію осіб, які відбувають чи відбули покарання у виді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк: Закон України від 17.03.2011 р. № 3160-VI. Дата оновлення

20.01.2018 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3160-17> (дата звернення 14.06.2019).

12. Богатирьов І. Г., Неживець О. М. Проблеми соціальної адаптації жінок, звільнених з місць позбавлення волі. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2012. № 1(3). С. 65–70. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/aymvs_2012_1\(3\)_9](http://nbuv.gov.ua/UJRN/aymvs_2012_1(3)_9).

Shumna L., Korenkova T., Sikun A.

SOCIAL ADAPTATION OF PERSONS RELEASED FROM THE PENITENTIARY INSTITUTIONS IN THE CONDITIONS OF THE PENETRAL SYSTEM REFORM

In conditions of society's development, the reform of its social institutions, in those whose purpose is the fight against crime, the issue of eliminating recidivism is acutely raised. More and more tangible is the need to develop a general theory of social adaptation. It is a comprehensive study of the social adaptation process of persons released from places of imprisonment, the mechanism of their interaction with social environment, the new forms of the recidivism combating of antisocial behavior of these individuals, the characteristics of the social adaptation process of certain categories of persons and the development of these data methods and measures to prevent such manifestations and consolidate them in a normative way.

Social rehabilitation of former convicts should be based on the humanization of the attitude of society towards them. Society must reach the stage of development, when at the moral and legislative levels there will be unity in understanding that punishment for a committed offense is not a penalty and a term for life, but serves only as an instrument of the state, one of the main tasks of which is eradication of crime. In conditions of harmonization of the Ukrainian legislation with the right of the European community states, where the idea of a person as the highest value is the dominant, where the duty of the state is to prepare a person, who served a long time sentence in isolation from society, into a life in society becomes the most important issue. Therefore, the evolution and constant development of the legal mechanism for the process regulation of reintegration of former convicts into the society, the concrete normative definition of the duties and powers of the state and other public institutions in the implementation of social adaptation of the released persons, significantly increases the effectiveness of this process and has a positive impact on crime reduction in society.

Key words: *social adaptation, Criminal-Executive system, convicts, re-socialization, legal regulation.*

References

1. Chernyshov, D. (2019), "Preparing Convicts for Dismissal and Reintegrating Them into Society is one of Our Key Tasks.", available at: <https://minjust.gov.ua/news/ministry/denis-chernishov-pidgotovka-zasadjenih-do-zvillennya-ta-ih-reintegratsiya-u-suspilstvo-e-odnim-iz-klyuchovih-nashih-zavdan> (accessed 14 June 2019).

2. Ukraine (2001), *The Criminal Code of Ukraine: Law of Ukraine, Verkhovna Rada of Ukraine, Kyiv.*

3. Batoryhareieva, V. (2010), “Criminological Principles for the Prevention of Recidive Crime in Ukraine”, avtoref. dys. ... *Doc. Jur. Sciences*, Yaroslav Mudryi National Law Academy of Ukraine, Kharkiv.

4. Lysoded, O. (2013), “Normative regulation of the process of social adaptation of persons serving or having served sentences in places of deprivation of liberty”, in Borisova, V.I., and Stepanyuk, A.H. (Ed.), *Theoretical and Applied Problems of Social Adaptation of Persons Released from Places of Restraint or Imprisonment*, monograph, Pravo, Kharkiv, Vol. 1, PP. 7–20.

5. Ukraine (1991), *On the Main Directions of Reform of the Criminal-Executive System in the Ukrainian SSR: Resolution*, Cabinet of Ministers of the Ukrainian SSR, Kyiv.

6. Ukraine (2003), *On the Social Adaptation of Persons Serving Sentences in the Form of Deprivation of Liberty or Imprisonment for a Specified Period: Law of Ukraine*, Verkhovna Rada of Ukraine, Kyiv.

7. Ukraine (2004), *On Approval of the State Program for Social Adaptation of Persons Released from Places of Imprisonment for 2004-2006: Resolution*, Cabinet of Ministers of Ukraine, Kyiv.

8. Ukraine (2006), *On Approval of the Comprehensive Program for the Prevention of Offenses for 2007-2009: Resolution*, Cabinet of Ministers of Ukraine, Kyiv.

9. Ukraine (2008), *On Approval of the Concept of Social Adaptation of Persons Serving Sentences in the Form of Deprivation of Liberty for a Specific Period: Order*, Cabinet of Ministers of Ukraine, Kyiv.

10. Ukraine (2009), *On Approval of the Plan of Measures for Implementation of the Concept of Social Adaptation of Persons Serving Sentences in the Form of Deprivation of Liberty for a Specific Period, until 2015: Order*, Cabinet of Ministers of Ukraine, Kyiv.

11. Ukraine (2011), *On the Social Adaptation of Persons Serving or Sentenced in the Form of Deprivation of Liberty or Imprisonment for a Specified Period: Law of Ukraine*, Verkhovna Rada of Ukraine, Kyiv.

12. Bohatyrev, I. and Nezhyvets, O. (2012), “Problems of social adaptation of women released from places of imprisonment”, *Legal Journal of the National Academy of Internal Affairs*, Vol. 1(3), PP. 65–70, available at: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/aymvs_2012_1\(3\)_9](http://nbuv.gov.ua/UJRN/aymvs_2012_1(3)_9).

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО, ФІНАНСОВОГО ТА ІНФОРМАЦІЙНОГО ПРАВА

УДК 342.95

DOI 10.32755/sjlaw.2019.02.044

Зливко С. В.,

кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного,
цивільного та господарського права і процесу,
Академія Державної пенітенціарної служби, м. Чернігів, Україна
ORCID: 0000-0003-2732-3144;

Сикал М. М.,

кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного,
цивільного та господарського права і процесу,
Академія Державної пенітенціарної служби, м. Чернігів, Україна
ORCID: 0000-0003-0334-4047;

Сорокіна І. С.,

кандидат юридичних наук,
старший інспектор з Од УІП КП «102» ГУ НП у м. Києві
ORCID: 0000-0002-6685-9462

ПРИНЦИП МОВЧАЗНОЇ ЗГОДИ ТА ДЕКЛАРАТИВНИЙ ПРИНЦИП У СФЕРІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

Статтю присвячено проблемним питанням надання адміністративних послуг в Україні. Досліджено поняття та сутність принципу мовчазної згоди та декларативного принципу, проаналізовано законопроект «Про внесення змін до Закону України «Про адміністративні послуги» щодо вдосконалення порядку надання адміністративних послуг», здійснено теоретико-правовий аналіз проблем застосування принципу мовчазної згоди та декларативного принципу під час надання адміністративних послуг в Україні, а також запропоновано шляхи їх вирішення.

Ключові слова: адміністративні послуги, принципи надання адміністративних послуг, принцип мовчазної згоди, декларативний принцип.

Постановка проблеми. Конституція України проголосила нашу державу демократичною, соціальною та правовою державою. А ефективно і вільно здійснення прав людини є однією з

головних ознак демократичного суспільства і правової держави, тому утвердження і забезпечення прав людини в сучасному українському суспільстві має бути не другорядним завданням, а головним обов'язком держави, що повинно принципово змінити історичну парадигму відносин між державою і людиною.

Ідеологія законодавства про надання адміністративних послуг направлена на те, щоб сприяти розвитку підприємницької ініціативи, забезпечити можливість безперешкодно та легко починати новий бізнес, а також максимально скоротити контакти підприємця і посадовця.

Сутність наукової проблеми щодо надання адміністративних послуг населенню полягає в тому, що на сьогодні правова база діяльності з надання адміністративних послуг в Україні є достатньо розгалуженою та різнорівневою, це стосується і принципів надання адміністративних послуг. Так, формулювання терміна «принцип мовчазної згоди» міститься в Законі України «Про внесення змін до деяких законів України щодо спрощення умов ведення бізнесу в Україні» № 1759-VI від 15 грудня 2009 р. Цей принцип міститься і в Законі України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» № 2806-IV від 6 вересня 2005 р. У цих Законах також закріплено ідею декларативного принципу, проте дефініція цього принципу у згаданих Законах відсутня. Беручи до уваги те, що принцип мовчазної згоди та декларативний принцип начебто є схожими, хоча це не так, а тому виникає проблема з їх сприйняттям як посадовими особами, так і суб'єктами господарювання, які неоднозначно розуміють сутність цих принципів. Вони можуть сприймати їх як відмінні один від одного, так і як тотожні поняття, а тому виникає потреба у їх дослідженні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Види адміністративних послуг, порядок їх надання та отримання, як свідчить аналіз наукових публікацій, здебільшого є недосконалими, надто довготривалими і малоефективними, на що вказують праці І. Коліушка, Р. Безсмертного, І. Голосніченка, В. Тимощука. Саме вони досліджували значення управлінських (адміністративних) послуг під час проведення адміністративної реформи. Варто згадати, що В. Авер'янов, А. Вишневський розглядали послуги

як чинник реформування державної служби та вдосконалення діяльності керівника в органах державної влади; Т. Мотренко, В. Долечек досліджували нормативно-правове забезпечення надання управлінських послуг, а також доцільність платності послуг та форми їх оплати; М. Лесечко, О. Берданова, А. Чемерис, Н. Чухранова, Р. Рудніцька – ідентифікували адміністративні та інші види послуг, що надаються місцевими органами виконавчої влади; Г. Писаренко, О. Поляк, Д. Сухініна присвятили свої роботи напрямом удосконалення надання послуг органами державної влади і місцевого самоврядування.

Метою статті є: дослідження поняття та сутності принципу мовчазної згоди та декларативного принципу; аналіз нормативно-правових актів, які розкривають суть принципу мовчазної згоди та декларативного принципу; аналіз законопроекту про внесення змін до Закону України «Про адміністративні послуги» щодо вдосконалення порядку надання адміністративних послуг; розгляд проблем, що виникають під час застосування цих принципів у сфері надання адміністративних послуг.

Виклад основного матеріалу. Як вже зазначалось вище, досить схожим до декларативного принципу є принцип мовчазної згоди. Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо спрощення умов ведення бізнесу в Україні» № 1759-VI від 15 грудня 2009 р. було внесено зміни до Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» № 2806-IV від 6 вересня 2005 р., зокрема було визначено принцип мовчазної згоди – це принцип, згідно з яким суб'єкт господарювання набуває право на провадження певних дій щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності без отримання відповідного документа дозвільного характеру, за умови якщо суб'єктом господарювання або уповноваженою ним особою подано в установленому порядку заяву та документи в повному обсязі, але у встановлений законом строк документ дозвільного характеру або рішення про відмову у його видачі не видано або не направлено [1].

Останній принцип означає те, що суб'єкт господарювання набуває право на здійснення певних видів господарської діяльності без отримання відповідного документа дозвільного характеру. Цей принцип може бути реалізований лише за наявності двох умов,

зокрема: 1) подано необхідні документи згідно з встановленим законодавством переліком (це заява, а також документи, що свідчать про відповідність матеріально-технічної бази підприємства чинним у законодавстві вимогам); 2) дозвільний документ або рішення про відмову у наданні дозволу не видано або не направлено ініціатору отримання дозволу (законодавцем встановлено 10-денний термін дозвільному органу на направлення відповіді). За відсутності відповідного реагування дозвільного органу у згаданий вище термін можна вважати, що документ видано.

Проте цей принцип не має практичної реалізації, оскільки, по-перше, не встановлений детальний порядок такого звернення підприємців, по-друге, не затверджений перелік видів господарської діяльності (видів дозволів), на які поширюється принцип мовчазної згоди.

У свою чергу, підприємці мають право розпочинати свою господарську діяльність не на принципі мовчазної шкоди, а на декларативному принципі. Декларативний принцип означає, що підприємець має право здійснювати свою діяльність без отримання документа дозвільного характеру шляхом повідомлення державного адміністратора або відповідного дозвільного органу про відповідність своєї матеріально-технічної бази вимогам чинного законодавства. Основним кроком на шляху започаткування господарської діяльності є подання декларації, яка повинна містити інформацію про матеріально-технічну базу підприємства, а також констатувати відповідність таких матеріально-технічних ресурсів вимогам законодавства. Реалізація декларативного принципу спростовує процедуру започаткування бізнесу як для суб'єктів господарювання, так і для дозвільних органів, за якими встановлюється тільки обов'язок щодо перевірки зазначених у декларації відомостей.

Постановою Кабінету Міністрів України № 922 від 7 грудня 2016 р. встановлено форми подання декларації, якими є паперова та електронна форми, а також закріплено порядок повідомлення адміністратора або відповідного дозвільного органу про відповідність матеріально-технічної бази суб'єкта господарювання вимогам законодавства [2]. Цією постановою затверджено також

зміст декларації про відповідність матеріально-технічної бази суб'єкта господарювання вимогам законодавства.

Варто зазначити, що існують винятки щодо застосування декларативного принципу. Так, постановою Кабінету Міністрів України від 25 серпня 2010 року № 725 [3] затверджено перелік певних дій щодо провадження господарської діяльності або видів господарської діяльності, які не можуть провадитися на підставі подання декларації відповідності матеріально-технічної бази суб'єкта господарювання вимогам законодавства. Якщо в постанові № 725 відсутній той вид господарської діяльності, який хоче здійснювати підприємець, то він може звернутись до дозвільного центру, заповнити там декларацію, після чого отримує право на здійснення відповідного виду господарської діяльності.

Продовжуючи дослідження декларативного принципу, варто зупинитись на деяких положеннях законопроекту «Про внесення змін до Закону України «Про адміністративні послуги» щодо вдосконалення порядку надання адміністративних послуг» [4], зареєстрованому у Верховній Раді України 14 квітня 2017 року. Так, відповідно до цього законопроекту пропонується:

- поширити дію Закону на відносини щодо набуття прав на конкурсних засадах та стосовно об'єктів, обмежених у цивільному обігу, здійснення регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг;

- визначити поняття і можливість надання адміністративних послуг у випадках, передбачених Законом, за декларативним принципом, а також положення щодо погоджувальних процедур під час надання адміністративних послуг;

- встановити, що у разі прийняття узгодженого рішення між районною державною адміністрацією та міською або селищною радою населеного пункту, який є адміністративним центром району, щодо забезпечення надання адміністративних послуг через центр надання адміністративних послуг, утворений відповідною радою, центр надання адміністративних послуг при районній державній адміністрації не утворюється;

- визначити типовий перелік підстав для відмови в наданні адміністративної послуги, а також для анулювання результату

наданої адміністративної послуги, якщо інше не передбачено законами;

- визначити повноваження керівника центру надання адміністративних послуг [4].

Варто наголосити, що згаданим законопроектом визначається термін «декларативного принципу» – це спосіб, згідно з яким суб'єкт звернення отримує адміністративну послугу шляхом подання повідомлення (декларації) суб'єкту надання адміністративної послуги, в тому числі через адміністратора [4].

Доцільно зазначити, що як термін «декларативний принцип», так і його дефініція були закріплені у Законі України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» № 2806-IV від 6 вересня 2005 р., а саме у статті 1 було зазначено, що це декларативний принцип, згідно з яким суб'єкт господарювання набуває права на провадження певних дій щодо здійснення господарської діяльності без отримання документа дозвільного характеру шляхом повідомлення адміністратора або відповідного дозвільного органу про відповідність його матеріально-технічної бази вимогам законодавства [6]. Проте в 2010 році були внесені зміни до Закону, визначення цього принципу було прибрано з тексту Закону, натомість добавлено визначення декларації відповідності матеріально-технічної бази вимогам законодавства. Попри це, законодавець все ж таки згадує термін «декларативний принцип» у прикінцевих положеннях цього Закону.

На нашу думку, було б доцільним закріпити дефініцію декларативного принципу в статті 1 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» № 2806-IV від 6 вересня 2005 р., як це було зроблено щодо принципу мовчазної згоди.

Висновки. Отже, можемо констатувати, що декларативний принцип посідає особливе місце у сфері підприємницької діяльності, оскільки завдяки реалізації цього принципу спрощується процедура започаткування багатьох видів господарської діяльності, скасовується низка дозвільних та погоджувальних дій з боку державних органів. Тобто згодом цей принцип повинен прибрати будь-який негативний вплив державних органів на суб'єктів господарювання та їхню діяльність. Основним напрямом розвитку цього принципу повинно стати його поширення на значно біль-

шу кількість різних видів господарської діяльності, за винятком тих видів, що можуть створювати загрозу життю та здоров'ю людей, навколишньому середовищу.

Список використаних джерел

1. Про внесення змін до деяких законів України щодо спрощення умов ведення бізнесу в Україні: Закон України від 15.12.2009 р. №1759. Дата оновлення: 28.06.2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1759-17> (дата звернення: 18.01.2019).

2. Деякі питання набуття права на впровадження певних дій щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності за декларативним принципом: постанова Кабінету Міністрів України від 7.12.2016 р. № 922. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/922-2016-%D0%BF> (дата звернення: 18.01.2019).

3. Про затвердження переліку певних дій щодо провадження господарської діяльності або видів господарської діяльності, які не можуть провадитися на підставі подання декларації відповідності матеріально-технічної бази суб'єкта господарювання вимогам законодавства: постанова Кабінету Міністрів України від 25.08.2010 р. № 725. Дата оновлення: 8.02.2018. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/725-2010-%D0%BF> (дата звернення: 18.01.2019).

4. Про внесення змін до Закону України «Про адміністративні послуги» щодо удосконалення порядку надання адміністративних послуг: проект Закону від 14.04.2017 р. № 6388. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61645 (дата звернення: 18.01.2019).

5. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності: Закон України від 6 вересня 2005 р. № 2806-IV. Дата оновлення: 4.04.2018. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2806-15/page?text=%E4%E5%EA%EB%E0%F0> (дата звернення: 18.01.2019).

Zlyvko S., Sykal M., Sorokina I.

PRINCIPLE OF SILENT CONSENT AND DECLARATIVE PRINCIPLE IN THE FIELD OF ADMINISTRATIVE SERVICES PROVIDING

The article is devoted to the legal issues of providing administrative services in Ukraine. It is established that entrepreneurs have the right to start their economic activities using the principle of silent consent and declarative principle. It is concluded that the principle of silent consent can be realized only in case of two conditions, in particular: 1) the required documents are submitted in accordance with the list of legislation

established (this statement, as well as documents, which testify to the compliance of the material and technical base of the company with the requirements in force in the legislation; 2) the permit document or the decision to refuse the permit was not issued or not sent to the initiator of obtaining the permit (the legislator has set a 10-day period for the permit authority to send the reply). In the absence of an appropriate response from the permit authority within the above-mentioned period, it may be assumed that the document has been issued. A declarative principle means that an entrepreneur has the right to carry out his activity without obtaining a permit document by informing the state administrator or the appropriate permit authority that his material and technical basis is in conformity with the requirements of the applicable law.

The article analyzes the Draft Law on Amendments to the Law of Ukraine "On Administrative Services" regarding the improvement of the procedure of administrative services providing. Theoretical and legal analysis of the problems of applying declarative principle in administrative services providing in Ukraine has been carried out, as well as ways of their solution have been proposed.

Key words: *administrative services, principles of administrative services providing, principle of silent consent, declarative principle.*

References

1. Ukraine (2009), *On amendments to some laws of Ukraine on simplification of business conditions in Ukraine*: Law of Ukraine, Verkhovna Rada of Ukraine, Kyiv.

2. Ukraine (2016), *Some issues of acquiring the right to introduce certain actions for the conduct of economic activity or types of economic activity on a declarative principle*: Resolution, the Cabinet of Ministers of Ukraine, Kyiv.

3. Ukraine (2010), *On Approval of the List of Certain Actions Concerning the Implementation of an Economic Activity or Types of Economic Activities that can not be carried out on the basis of submission of a declaration of compliance of the material and technical base of the subject of the enterprise with the requirements of the legislation*: Resolution, the Cabinet of Ministers of Ukraine, Kyiv.

4. Ukraine (2017), *On Amendments to the Law of Ukraine "On Administrative Services" regarding improvement of the procedure for the provision of administrative services*: Draft Law, Verkhovna Rada of Ukraine, Kyiv.

5. Ukraine (2005), *On the Permit System in the Field of Business Activity*: Law of Ukraine, Verkhovna Rada of Ukraine, Kyiv.

УДК 347.73

DOI 10.32755/sjlaw.2019.02.052

Ніщимна С. О.,

доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри адміністративного, цивільного та господарського права і процесу, Академія Державної пенітенціарної служби, м. Чернігів, Україна
ORCID: 0000-0001-6410-4966;

Крупко Я. М.,

кандидат юридичних наук, начальник аспірантури, Академія Державної пенітенціарної служби, м. Чернігів, Україна
ORCID: 0000-0002-1578-2303

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Стаття присвячена вивченню правового регулювання фінансового забезпечення розвитку місцевих бюджетів в Україні в умовах децентралізації.

Акцентовано увагу, що Кабінетом Міністрів України затверджена Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 р. Крім того, для вирішення питання на рівні територіальних громад необхідно об'єднати зусилля громад і їхніх територій, а також потрібна фінансова підтримка держави. Саме з цією метою було ухвалено два закони України – «Про добровільне об'єднання територіальних громад» і «Про співробітництво територіальних громад».

Ключові слова: місцевий бюджет, територіальна громада, фінансове забезпечення місцевого самоврядування.

Постановка проблеми. У сучасних умовах Кабінетом Міністрів України затверджена Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 р., у якій зазначено, що метою децентралізації влади є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація повною мірою положень Європейської хартії місцевого самоврядування [1].

Також постановою Верховної Ради України було схвалено План законодавчого забезпечення реформ в Україні (далі – План), у якому висвітлено питання щодо децентралізації влади та реформи місцевого самоврядування [2].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням правового регулювання місцевих бюджетів займалися такі вчені,

як: Л.К. Воронова, Е. С. Дмитренко, О.А. Музика-Стефанчук, О.П. Орлюк, Ю. С. Шемшученко та інші.

Метою статті є дослідження правового регулювання фінансового забезпечення розвитку місцевих бюджетів України в умовах децентралізації.

Виклад основного матеріалу. Для вирішення питання на рівні територіальних громад необхідно об'єднати зусилля громад і їхніх територій, а також потрібна фінансова підтримка держави. Саме з цією метою було ухвалено два закони України – «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [3] і «Про співробітництво територіальних громад» [4], адже, незважаючи на те, що Конституція України надає право жителям сіл на добровільних засадах об'єднуватися в єдину територіальну громаду, формувати органи місцевого самоврядування, механізм вирішення цього конституційного припису на законодавчому рівні до цього часу було не врегульовано. Метою Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» є створення правових умов і можливостей для посилення гарантій місцевого самоврядування; сприяння створенню дієздатних територіальних громад; формування ефективних рад та їхніх виконавчих органів, головним завданням яких має стати поліпшення забезпечення потреб громадян, якісне надання їм необхідних соціальних послуг; забезпечення сталого розвитку відповідних територій, ефективного використання бюджетних коштів [5]. Закон України «Про співробітництво територіальних громад» розроблено з використанням найкращого європейського досвіду. Він визначає організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, принципи, форми, механізми такого співробітництва, його стимулювання, фінансування та контролю, підстави та особливості припинення співробітництва, оскільки чинне українське законодавство передбачало лише загальні рамки впровадження міжмуніципального співробітництва, припускало об'єднання ресурсів органів місцевого самоврядування для вирішення спільних проблем, але не містило правових норм, які б дозволяли таке співробітництво [6, с. 115].

Також важливу роль у розвитку територіальних громад в Україні відіграє Закон України «Про засади державної регіональної політики». Цей Закон визначає основні правові, економічні, соці-

альні, екологічні, гуманітарні та організаційні засади державної регіональної політики як складової частини внутрішньої політики України [4].

Наприкінці 2015 р. було прийнято низку законів щодо оптимізації розподілу повноважень – передачі їх від органу виконавчої влади до органів місцевого самоврядування, що дозволить посилити функціональну та фінансову спроможність місцевого самоврядування. Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень із державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» [7] виконавчим органам місцевого самоврядування міст обласного значення передаються повноваження з державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань та передбачена можливість іншим виконавчим органам рад набувати таких повноважень. До цього Закону увійшли норми щодо державної реєстрації органів місцевого самоврядування як юридичних осіб, спрямовані на усунення недоліків правового регулювання процесу добровільного об'єднання територіальних громад у частинах: встановлення спрощеної системи реорганізації та державної реєстрації органів місцевого самоврядування як юридичних осіб публічного права, усунення недоліків правового регулювання правонаступництва об'єднаних територіальних громад, їхніх рад та виконавчих комітетів (рішення, договори, виконання окремих бюджетів до прийняття об'єднаного тощо) [8, с. 28–29].

Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг» [9] наділив органи місцевого самоврядування додатковими повноваженнями щодо можливості створення центрів надання адміністративних послуг, можливості ведення реєстру територіальної громади, надання відомостей з Державного земельного кадастру, реєстрації місця проживання громадян та з інших питань.

У сфері бюджетного законодавства також відбувся значний розвиток. Розширено джерела доходів новостворених об'єднаних

територіальних громад завдяки прийняттю Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо зарахування окремих адміністративних зборів до місцевих бюджетів» [10].

У Законі України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо особливостей формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад» [11] визначено особливості формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад, у т. ч. передбачено прямі міжбюджетні відносини об'єднаних територіальних громад із Міністерством фінансів України.

Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» [11] визначив, зокрема, склад доходів об'єднаних територіальних громад.

Запровадження норм цих законів у практику бюджетування вже дозволило суттєво наростити фінансовий ресурс місцевих бюджетів [8, с. 27]. Упродовж наступних років було прийнято низку нових законів, спрямованих на реалізацію реформи.

Зокрема, Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо статусу старости села, селища» [13] визначає нове поняття «старостинський округ» – частину території об'єднаної територіальної громади, утвореної відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [5], на якій розташовано один або декілька населених пунктів (сіл, селищ), крім адміністративного центру об'єднаної територіальної громади, визначену сільською, селищною, міською радою з метою забезпечення представництва інтересів жителів такого населеного пункту (населених пунктів) старостою. Крім того, Законом передбачені повноваження старости та його правовий статус.

За допомогою Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів» [11] нарешті було подолано прогалину в законодавстві, яка протягом тривалого часу перешкождала призначенню перших виборів в об'єднаних територіальних громадах Центральною виборчою комісією (ЦВК).

Свої рішення про відмову щодо призначення перших виборів депутатів та голів об'єднаних територіальних громад ЦВК обґрунтовувала необхідністю попереднього внесення Верховною Радою

України змін до меж відповідних районів і відтак призначення перших виборів сільських, селищних, міських рад об'єднаної територіальної громади та відповідних сільських, селищних, міських голів.

Відповідно до зазначеного Закону:

– утворення об'єднаної територіальної громади, до складу якої увійшли територіальна громада міста обласного значення і територіальна громада (територіальні громади) села, селища, іншого міста суміжного району, зміни меж районів не потребує;

– рішення ЦВК про призначення перших виборів депутатів сільської, селищної, міської ради та відповідного сільського, селищного, міського голови об'єднаної територіальної громади приймається до зміни меж відповідних районів [14].

Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо добровільного приєднання територіальних громад» [15] вирішує проблему тих громад, що не потрапили до жодної об'єднаної територіальної громади, розташованої поруч. Тепер такі громади мають можливість приєднатися до вже утворених об'єднаних територіальних громад.

Нині не всі положення затвердженого Верховною Радою України Плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні виконуються згідно з графіком [16]. Обговорення законопроектів іде важко, вноситься багато поправок, починаються суперечки, законодавчі процеси затягуються. Зокрема, той факт, що зміни до Конституції України щодо зміни територіального устрою, так і не були прийняті Верховною Радою України у другому читанні, тягне за собою неприйняття великої кількості законів, що мали б остаточно закріпити повноваження за новоствореними об'єднаними громадами.

Варто наголосити, що планом заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22 вересня 2016 р. № 688-р [16], передбачено розроблення законодавчих актів, що дає надію на прискорення процесу завершення реформи децентралізації влади в Україні.

Вважаємо за доцільне відзначити такий аспект реформування місцевого самоврядування та фінансової децентралізації. Згідно із

Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» після добровільного об'єднання кількох сіл, селищ, міст в одну територіальну громаду їхні бюджети об'єднуються в один бюджет ОТГ, до якого починають зараховуватися 60 % податку на доходи фізичних осіб, який уже два роки відсутній серед джерел надходжень до сільських, селищних, міських міст районного значення бюджетів [17].

Незважаючи на те, що темпи зростання місцевих бюджетів об'єднаних територіальних громад щорічно покращуються, залишається багато невирішених проблем щодо функціонування бюджетів ОТГ.

Зокрема, розмежування надходження податку на доходи фізичних осіб між місцевими та державним бюджетами не дає можливості ведення органами місцевого самоврядування обліку податку в розрізі платників. Аналогічна ситуація складається щодо платників, які сплачують внески і за іншими податками:

- єдиний податок з сільськогосподарських товаровиробників, у яких частка сільськогосподарського товаровиробництва за попередній податковий (звітний) рік дорівнює або перевищує 75 %;
- екологічний податок;
- грошові стягнення за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища внаслідок господарської та іншої діяльності [17].

Висновки. Отже, здійснення видатків на функціонування й розвиток громади є завданням органів місцевого самоврядування, а доходи місцевого бюджету є засобом їхнього покриття. Це означає, що без мобілізації відповідних надходжень до місцевих бюджетів (і відповідного аналітичного контролю органами місцевого самоврядування на місцях) неможливо виконувати надані державою та власні повноваження.

У зв'язку з цим кожна місцева рада (різного рівня бюджету) для правильності планування повноти надходжень до бюджету повинна володіти інформацією про стан фактичної сплати податків та зборів, а також про платників податків, які перебувають та здійснюють свою господарську діяльність на відповідних територіях.

Список використаних джерел

1. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року: постанова Кабінету Міністрів від 6 серп.

2014 р. № 385. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF> (дата звернення: 07.06.2019).

2. План законодавчого забезпечення реформ в Україні: постанова Верховної Ради України від 4 черв. 2015 р. № 509-VIII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/file/text/35/f444365n15.zip> (дата звернення: 07.06.2019).

3. Про Державний бюджет України на 2017 рік: Закон України від 02.12.2016 року №1801-VIII. URL: <http://kmu.gov.ua> (дата звернення: 07.06.2019).

4. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 5 лют. 2015 р. № 156-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/156-19> (дата звернення: 07.06.2019).

5. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 № 676-III. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19> (дата звернення: 07.06.2019).

6. Серьогін С. М., Гончарук Н. Т. Теоретичні засади та основні напрямки реформування місцевого самоврядування й децентралізації влади в Україні. *Аспекти публічного права*. 2015. № 4. С. 111–120. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2015_4_16 (дата звернення: 07.06.2019).

7. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань: Закон України від 15.05.2003 року №755-IV. *Відомості Верховної Ради України*, 2003, № 31–32, ст. 263. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755-15> (дата звернення: 07.06.2019).

8. Територіальна громада як базова ланка адміністративно-територіального устрою України: проблеми та перспективи реформування. Київ: НІСД, 2016. 61 с.

9. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг: Закон України від 10 груд. 2015 р. № 888-VIII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/888-19> (дата звернення: 07.06.2019).

10. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо збереження окремих адміністративних зборів до місцевих бюджетів: Закон України від 8 верес. 2016 р. № 1509-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1509-19> (дата звернення: 07.06.2019).

11. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо особливостей формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад: Закон України від 26 листопада 2015 р. № 837-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/837-19> (дата звернення: 07.06.2019).

12. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо форми міжбюджетних відносин: Закон України від 28 грудня 2014 р.

№ 79-VIII. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/79-19> (дата звернення: 07.06.2019).

13. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо статусу старости села, селища: Закон України від 9 лют. 2017 р. № 1848-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1848-19> (дата звернення: 07.06.2019).

14. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів: Закон України від 14 берез. 2017 р. № 1923-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1923-viii> (дата звернення: 07.06.2019).

15. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо добровільного приєднання територіальних громад: Закон України від 9 лют. 2017 р. № 1851-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1851-19> (дата звернення: 07.06.2019).

16. Деякі питання реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 верес. 2016 р. № 688-р. URL: <http://www.kmu.gov.ua/control/ru/cardnpd?docid=249350402> (дата звернення: 07.06.2019).

17. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 07.06.2019).

Nishchymna S., Krupko Ya.

LEGAL REGULATION OF FINANCIAL SUPPORT FOR LOCAL BUDGETS DEVELOPMENT IN UKRAINE IN DECENTRALIZATION CONDITIONS

The article is devoted to studying legal regulation of financial support for local budgets development in Ukraine in conditions of decentralization.

Under the current conditions, the Cabinet of Ministers of Ukraine approved the State Strategy for Regional Development for the period up to 2020, which stated that the purpose of decentralization of power was to stop using the centralized model of governance in the state, to ensure the capacity of local self-government and to build an effective system of territorial organization of power in Ukraine, to implement the provisions of the European Charter of Local Self-Government to the full extent.

It is necessary to unite the efforts of the communities and their territories, and also financial support of the state is needed in order to solve the problem at the level of the territorial communities. Two laws of Ukraine "On Voluntary Association of Territorial Communities" and "On Cooperation of Territorial Communities" were approved for this purpose. Indeed, despite the fact that the Constitution of Ukraine provides the right to the inhabitants of villages to unite into a single territorial community voluntarily, to

form local self-government bodies, the mechanism of resolving this constitutional provision at the legislative level was not regulated by this time.

There has also been significant development in the area of budget legislation. The sources of revenues of newly formed united territorial communities have been expanded due to the adoption of the Law of Ukraine "On Amendments to the Budget Code of Ukraine regarding including certain administrative charges to local budgets".

With the help of the Law of Ukraine "On Amending Certain Legislative Acts of Ukraine Concerning the Peculiarities of Voluntary Association of Territorial Communities Located on the Territories of the Adjacent Regions", the gap in the legislation was coped with. This gap prevented the appointment of the first elections in the united territorial communities by the Central Election Commission over a long period.

Key words: local budget, territorial community, financial support for local self-government.

References

1. Ukraine (2014), *On approval of the State Strategy for Regional Development for the period up to 2020*: Resolution, Cabinet of Ministers of Ukraine, Kyiv, available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF> (accessed: 07 June 2019).

2. Ukraine (2015), *Plan of Legislative Support for Reforms in Ukraine*: Resolution, Verkhovna Rada of Ukraine, Kyiv, available at: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/file/text/35/f444365n15.zip> (accessed: 07 June 2019).

3. Ukraine (2016), *On the State Budget of Ukraine at 2017*: Law of Ukraine, Verkhovna Rada of Ukraine, Kyiv, available at: <http://kmu.gov.ua> (accessed: 07 June 2019).

4. Ukraine (2015), *On the Principles of State Regional Policy*: Law of Ukraine, Verkhovna Rada of Ukraine, Kyiv, available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/156-19> (accessed: 07 June 2019).

5. Ukraine (2015), *On Voluntary Association of Territorial Communities*: Law of Ukraine, Verkhovna Rada of Ukraine, Kyiv, available at: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19> (accessed: 07 June 2019).

6. Serohin, S.M. and Honcharuk, N.T. (2015), "Theoretical foundations and main directions of reforming local self-government and power decentralization in Ukraine". *Aspects of Public Law*. No 4. PP. 111–120, available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2015_4_16 (accessed: 07 June 2019).

7. Ukraine (2003), *On State Registration of Legal Entities, Individuals-Entrepreneurs and Public Associations*: Law of Ukraine, Verkhovna Rada of Ukraine, Kyiv, available at: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755-15> (accessed: 07 June 2019).

8. Territorial community as the basic link of administrative and territorial system of Ukraine: problems and perspectives of reformation (2016). Kyiv.

9. Ukraine (2015), *On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on Extending Authorities of Local Self-Government Bodies and Optimizing Providing Administrative Services*: Law of Ukraine, Verkhovna Rada of Ukraine, Kyiv, available at: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/888-19> (accessed: 07 June 2019).

10. Ukraine (2016), *On Amendments to the Budget Code of Ukraine Concerning Admission of Certain Administrative Charges to Local Budgets*: Law of Ukraine, Verkhovna Rada of Ukraine, Kyiv, available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1509-19> (accessed: 07 June 2019).

11. Ukraine (2015), *On Amendments to the Budget Code of Ukraine Concerning the Peculiarities of Forming and Implementing Budgets of the Joint Territorial Communities*: Law of Ukraine, Verkhovna Rada of Ukraine, Kyiv, available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/837-19> (accessed: 07 June 2019).

12. Ukraine (2014), *On Amendments to the Budget Code of Ukraine Concerning the Reform of Interbudgetary Relations*: Law of Ukraine, Verkhovna Rada of Ukraine, Kyiv, available at: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/79-19> (accessed: 07 June 2019).

13. Ukraine (2017), *On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine Concerning the Status of the Head of a Village, a Country*: Law of Ukraine, Verkhovna Rada of Ukraine, Kyiv, available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1848-19> (accessed: 07 June 2019).

14. Ukraine (2017), *On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine Concerning the Peculiarities of Voluntary Association of Territorial Communities Located at the Territories of the Contiguous Areas*: Law of Ukraine, Verkhovna Rada of Ukraine, Kyiv, available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1923-viii> (accessed: 07 June 2019).

15. Ukraine (2017), *On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine Concerning Voluntary Association of Territorial Communities*: Law of Ukraine, Verkhovna Rada of Ukraine, Kyiv, available at: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1851-19> (accessed: 07 June 2019).

16. Ukraine (2016), *Some Issues of Implementing the Concept of Reforming Local Self-Government and Territorial Organization of Power in Ukraine*: Directive, Cabinet of Ministers of Ukraine, Kyiv, available at: <http://www.kmu.gov.ua/control/ru/cardnpd?docid=249350402> (accessed: 07 June 2019).

17. Ukraine (1997), *On Local Self-Government in Ukraine*: Law of Ukraine, Verkhovna Rada of Ukraine, Kyiv, available at: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (accessed: 07 June 2019).

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО, КРИМІНОЛОГІЯ, КРИМІНАЛЬНО- ВИКОНАВЧЕ ПРАВО

УДК 343.222.4(477)

DOI 10.32755/sjlaw.2019.02.062

Остапчук Л. Г.,

кандидат юридичних наук, доцент кафедри кримінального,
кримінально-виконавчого права та кримінології,
Академія Державної пенітенціарної служби, м. Чернігів, Україна
ORCID: 0000-0003-0515-0000;

Більська Л. М.,

слухач 2-го курсу факультету заочного, контрактного
навчання та підвищення кваліфікації працівників,
Академія Державної пенітенціарної служби, м. Чернігів, Україна
ORCID: 0000-0002-8221-6723

КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОСТУПОК ЯК ПЕРСПЕКТИВА ПОГЛИБЛЕННЯ ДИФЕРЕНЦІАЦІЇ КРИМІНАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

У статті здійснено аналіз кримінального та адміністративного законодавства, де планується внесення змін у зв'язку із введенням нового правового інституту кримінального проступку. Опрацьовано висновки та рекомендації міжнародних організацій з досліджуваного питання. Розглянуто погляди науковців на введення інституту кримінального проступку до кримінального законодавства України. Визначено співвідношення адміністративного та кримінального законодавства у частині внесення відповідних змін.

Ключові слова: злочин, кримінальний проступок, кримінальне правопорушення, адміністративне законодавство, кримінальне право.

Постановка проблеми. Одним із основних завдань держави як регулятора суспільних відносин є формування в системі права юридичної відповідальності, яка б відображала характер та ступінь суспільної небезпеки діяння, сприяла відновленню соціальної справедливості та виправленню особи з найменшою силою державного примусу. У зв'язку з цим у науці кримінального права існує інститут диференціації відповідальності, яка є механізмом взаємоузгоджених правових регуляторів суспільних відно-

син, що являє собою різні види, межі, розміри та наслідки застосування заходів державного примусу до особи, винної у вчиненні злочину.

Кримінальним законодавством визначено класифікацію злочинів за ступенем їх суспільної небезпеки, оскільки саме з нею пов'язаний найбільший обсяг кримінально-правових наслідків (судимість, строк, вид покарання та ін.).

Введення до кримінального законодавства України інституту кримінального проступку, що прийде на зміну злочинам невеликої тяжкості вимагає проведення дослідження зазначеного правового інституту як на рівні вітчизняного, так і зарубіжного законодавства.

Верховна Рада України, починаючи з 2017 року, ініціює прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення досудового розслідування окремих категорій кримінальних правопорушень», який би узгодив положення Кримінального процесуального кодексу України з кримінальним та адміністративним законодавствами у частині визначення переліку діянь, які визначаються законодавцем кримінальними проступками.

Тому на сьогодні залишаються актуальними питання, пов'язані із встановленням у межах кримінального законодавства відповідальності за кримінальний проступок, що сприяло б розмежуванню засобів кримінально-правового та адміністративно-правового впливу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Варто зазначити, що цей правовий інститут не є новим як для вітчизняного, так і для зарубіжного кримінального права. Так, ще у 60-х роках XIX ст. такі радянські вчені, зокрема, як А. А. Піонтковський та М. Д. Шаргородський, висловлювали позиції щодо доцільності виділення злочинів невеликої тяжкості в категорію антигромадських проступків [1, с. 63; 2, с. 77]. У сучасній українській кримінально-правовій науці дослідженням інституту кримінального проступку займалися О. Д. Кос, П. Л. Фріс, М. І. Хавронюк, І. Б. Коліушко, І. П. Голосніченко, Н. Ф. Кузнєцова. Проте проведені ними дослідження були спрямовані на вивчення понятійного апарату інституту кримінального проступку (Н. Ф. Кузнєцова) [3,

с. 167], виду та строку покарання за вчинення кримінального проступку (П. Л. Фріс, І. Б. Медицький) [3, с. 167], розмежуванню поняття злочин та кримінальний проступок (М. І. Хавронюк) [4], необхідності введення досліджуваного нами правового інституту (О. Банчук) [5] або як невелика частина проблеми більш загального характеру.

Викладене свідчить, що питання введення до кримінального законодавства інституту кримінального проступку була й залишається актуальною для науки кримінального права, оскільки саме від ступеня наукової розробленості нового правового інституту значною мірою залежить і адекватність законодавчого визначення цього виду кримінального правопорушення та ефективність його практичного застосування.

Метою статті є поповнення наукового знання у сфері правової регламентації інституту кримінального проступку в Україні.

Виклад основного матеріалу. Варто наголосити, що основним завданням розроблення проекту Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення досудового розслідування окремих категорій кримінальних правопорушень» є необхідність законодавчого врегулювання застосування положень Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК України) стосовно особливостей досудового розслідування кримінальних проступків та їхнього судового розгляду. Застосування норм КПК України щодо кримінальних проступків, пунктом 1 Прикінцевих положень КПК України поставлено в пряму залежність від прийняття відповідного закону про кримінальні проступки.

Відповідно до проекту Закону пропонується злочини невеликої тяжкості вважати кримінальними проступками та перекваліфікувати чотири категорії злочинів у два види кримінальних правопорушень, а саме проступки та злочини. Відповідно злочини класифікуються на три підкатегорії – злочини середньої тяжкості, тяжкі злочини та особливо тяжкі злочини. Таким чином, Кримінальний кодекс, як і раніше, буде охоплювати чотири види правопорушень: проступки, злочини середньої тяжкості, тяжкі злочини та особливо тяжкі злочини.

До категорії кримінальні проступки будуть віднесені злочини невеликої тяжкості та один вид правопорушення, вилученого з Кодексу про адміністративні правопорушення, а саме керування транспортними засобами в стані алкогольного, наркотичного або іншого сп'яніння або під впливом лікарських препаратів, які зменшують увагу і швидкість реакції.

На відміну від існуючої можливості застосування покарання у виді позбавлення волі за злочини невеликої тяжкості, ті злочини, що трансформуються у кримінальні проступки, будуть каратися штрафом не більше трьох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, або «будь-яким іншим покаранням, відмінним від позбавлення волі». Проте такі покарання будуть незначними для осіб, до яких вони можуть бути застосовані. Дійсно, незважаючи на так звану монетаризацію кримінального права в сучасному суспільстві та ідею про те, що цілі спеціальної та загальної превенції у кримінальному праві повинні бути досягнуті у випадку дрібних правопорушень, насамперед шляхом застосування покарань, не пов'язаних з позбавленням волі і, тим не менше принцип рівності також повинен застосовуватися і до системи грошових штрафів. У зв'язку з цим внаслідок встановлення аналогічного грошового штрафу особам з різним економічним статусом та доходами може бути визначений різний рівень покарань для багатих і бідних людей. Як наслідок, грошові штрафи повинні бути, наскільки це можливо, пов'язані з фактичним доходом правопорушника та/або його економічним статусом. В іншому випадку певні штрафи забезпечать превентивний ефект лише для тих, хто має нижчі доходи, а на більш заможних осіб такі заходи матимуть або менший вплив, або не матимуть такого впливу взагалі.

Більше того, не всі дрібні злочини будуть повторно класифіковані як кримінальні проступки, оскільки пропонувані зміни також збільшують покарання для деяких з них для того, щоб у подальшому вони вважалися злочинами невеликої тяжкості.

Діапазон штрафів, який буде передбачений для злочинів невеликої тяжкості, тяжких злочинів та особливо тяжких злочинів загалом залишиться незмінним у порівнянні з тими, що застосовуються на сьогодні для злочинів середньої тяжкості, тяжких

злочинів та особливо тяжких злочинів. Проте перелік покарань для деяких правопорушень буде збільшено, а для інших буде суттєво збільшено розмір можливих штрафів (статті 137 та 145 (злочини проти життя та здоров'я особи), 1591, 167, 168 та 178-180 (злочини проти виборчих, трудових та інших особистих прав і свобод людини і громадянина) 185, 186, 190, 191, 194, 1941 та 1971 (злочини проти власності), 204, 205, 2091, 210-212, 2121, 219, 2201, 2201, 222, 2231, 224, 227, 229, 2291, 2321 і 2322 (злочини у сфері господарської діяльності), 238-254 (злочини проти довкілля), 263, 267, 269 та 270 (злочини проти громадської безпеки), 271-273 (злочини проти безпеки виробництва), 281-283, 286-288, 291 та 292 (злочини проти безпеки руху та експлуатації транспорту), 293, 296, 297-302 (злочини проти громадського порядку та моральності), 309, 313, 318, 321 та 325-327 (злочини у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів та інші злочини проти здоров'я населення), 333, 338, 342, 347, 3471 та 351 (злочини у сфері охорони державної таємниці, недоторканності державних кордонів, забезпечення призову та мобілізації) 3611, 3612, 362, 363 та 3631 (злочини у сфері використання електронно-обчислювальних машин (комп'ютерів), систем та комп'ютерних мереж і мереж електрозв'язку), 3641, 3652, 366, 367, 368, 3683, 3684, 369, 3692 та 3693 (злочини у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг), 374, 376 та 388 (злочини проти правосуддя), 407 та 426 (злочини проти встановленого порядку несення військової служби (військові злочини)).

Зменшення покарання передбачено лише для декількох злочинів, зокрема відповідно до ст. 185 (крадіжка) покарання у виді позбавлення волі на строк до трьох років замінюється обмеженням волі на строк до п'яти років, ст. 350 (погроза або насильство щодо службової особи чи громадянина, який виконує громадський обов'язок) позбавлення волі на строк до двох років буде замінено обмеженням волі на строк до трьох років.

Щодо адміністративного законодавства, який також зазнає суттєвих змін у результаті введення інституту кримінального

проступку Так, до Кодексу про адміністративні правопорушення (далі –КУпАП) буде внесено такі зміни, зокрема:

Першою із змін є вилучення частини ст. 130 КУпАП, що стосується злочину щодо керування транспортними засобами особами, які перебувають у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції. Адже, як уже було зазначено, це виключення пов'язане з тим, що запропоновано нову ст. 286¹ до Кримінального кодексу України, яка передбачає, що це правопорушення буде вважатися кримінальним проступком. Вона передбачатиме значно більший розмір штрафу за вчинення цього злочину вперше, заміна окремих покарань за повторення злочину одного разу або двічі в тому ж році одним штрафом за те, що він був вчинений «повторно», а також відсутність будь-яких покарань для інших осіб (крім водія). Запропоновані зміни є цілком виправданими, проте є підстави для занепокоєння щодо збереження в КУпАП злочину, що полягає в тому, що водій відмовляється пройти тест на сп'яніння тощо під час водіння транспортного засобу.

Друга зміна здійснюється з метою криміналізації фіктивного підприємництва, внаслідок чого до Кодексу буде додано абсолютно нову ст. 164¹⁹. Цей злочин буде сформульовано як «створення або придбання суб'єктів підприємницької діяльності (юридичних осіб) з метою прикриття незаконної діяльності або здійснення видів діяльності, щодо яких є заборона». Таке формулювання абсолютно відповідає формулюванню злочину, передбаченого ст. 205 Кримінального кодексу, при цьому єдиною суттєвою відмінністю є відсутність вимоги про те, щоб відповідні дії «завдали матеріальної шкоди державі, банку, кредитній установі, іншим юридичним особам або громадянам». Штраф буде також трохи меншим, ніж для злочину, передбаченого Кримінальним кодексом – від трьох до п'яти тисяч на відміну від п'яти-десяти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян – але його створення здається зайвим дублюванням, що може призвести до ризику здійснення судочинства всупереч заборони на повторне притягнення до кримінальної відповідальності, передбаченої ст. 4 протоколу № 7.

Крім того, рівень запропонованого виду покарання можна порівняти з покаранням, що може бути застосоване за тяжкий злочин без процесуальних гарантій, що застосовуються відповідно до Кримінального процесуального кодексу.

Отже, впровадження цього злочину, на думку Генерального директорату з прав людини та верховенства права Ради Європи, є неприйнятним, тому потребує виключення з проекту Закону [6].

По-третє, ст. 255 КК України буде змінена шляхом включення посилання на запроповану ст. 164¹⁹ КУпАП в положення щодо осіб, які мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення.

Аналіз змісту запропонованого проекту Закону дозволив виокремити низку змін, які будуть внесені до Кримінального кодексу України, а саме: 1) до Загальної частини КК України: а) особи, засуджені за вчинення кримінального проступку, після відбуття покарання визнаються такими, що не мають судимості. Це позитивна зміна, оскільки вона має потенціал для зменшення стигматизації, пов'язаної з відповідними злочинами; б) термін давності буде «збережено», тобто не застосовуватись, якщо особа ухилилася від досудового розслідування чи судового розгляду, і продовжуватися лише після факту добровільної явки або затримання. На сьогодні цей термін становить п'ятнадцять років для всіх злочинів, але у випадку кримінальних проступків його буде зменшено до п'яти років.

Варто зазначити, що більшість запропонованих змін до КК України мають лише термінологічний характер. Таким чином, дуже багато з них пов'язані із запровадженням способів класифікації кримінальних правопорушень, що призведе до заміни терміна «злочин» на «кримінальні правопорушення». Крім того, є певні інші лінгвістичні зміни, пов'язані з цією перекваліфікацією, такі як заміна терміна «злочинний» на «кримінально протиправний» (ст. 1,25), «злочинність» на «кримінальна протиправність» (ст. 3, 5), «скасовує злочинність» на «скасовує кримінальну протиправність» (ч. 4 ст. 5), «замах на злочин» на «замах на кримінальне правопорушення» (ст. 13), а «суб'єкт злочину» – на «суб'єкт кримінального правопорушення» (ст. 11,18).

Незрозумілим, на нашу думку, є формулювання нової ч. 7 ст. 12, яка передбачає ступінь тяжкості за «кримінальне правопорушення», яке може каратися «одночасно» як штрафом, так і позбавленням волі. Таке використання терміна «кримінальне правопорушення» також є недоцільним, оскільки тільки «злочини» мають ступені тяжкості. На наш погляд, потреба в цьому положенні є сумнівною, оскільки передбачені проектом Закону покарання не тягнуть за собою одночасного призначення покарання у виді та позбавлення волі на певний строк.

Таким чином, необхідно переглянути та, можливо, змінити формулювання, що використовується в цьому положенні, а також переглянути необхідність його введення до законодавства.

Як вже було зазначено, пропонується виключити з Кодексу про адміністративні правопорушення існуюче правопорушення у виді керування транспортними засобами в стані алкогольного, наркотичного або іншого сп'яніння або під впливом лікарських препаратів, які зменшують увагу і швидкість реакції, з метою передбачення аналогічного злочину в Кримінальному кодексі у абсолютно новій статті 286¹. Однак дивним є той факт, що відмова особи від проходження огляду на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння все одно залишиться в КУпАП, при цьому покаранням за такий вчинок є накладення штрафу у розмірі шестисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з позбавленням права керування транспортними засобами на строк один рік. Вірогідним є те, що така ситуація ставить під сумнів ефективність запропонованого нового правопорушення, оскільки відмова особи від проходження огляду не дозволить встановити, що така особа перебувала у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння, внаслідок чого на неї можна накласти штраф у розмірі двох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з позбавленням права керування транспортними засобами на строк три роки.

Отже, існує потреба в певному обміркуванні того, чи є достатня узгодженість у тому, як запропоновані положення двох кодексів стосуються проблеми керування в стані алкогольного, наркотичного або іншого сп'яніння.

Єдина зміна, що стосується матеріального кримінального права, пропонується до внесення у ч. 2 ст. 309. У цьому положенні збільшені покарання, які можуть бути застосовані за незаконне виробництво, виготовлення, придбання, зберігання, перевезення чи пересилання наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів без мети збуту, більше не застосовуватимуться до особи, яка раніше скоювала злочини, передбачені статтями 307, 308, 310 та 317.

Висновки. На нашу думку, до кримінальних проступків потрібно вибірково віднести деякі із злочинів невеликої тяжкості, малозначні діяння та адміністративні делікти, що не відповідають змісту адміністративного права. Встановлення кримінальної відповідальності за кримінальний проступок не суперечить завданням кримінального права, відповідає меті встановлення справедливості та сприяє диференціації кримінальної відповідальності.

Список використаних джерел

1. Пионтковский А. А. Усиление роли общественности в борьбе с преступностью и некоторые вопросы теории советского уголовного права. *Советское государство и право*. 1961. № 4. С. 60–70.

2. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення досудового розслідування окремих категорій кримінальних правопорушень: проект Закону України № 7279 дата реєстрації від 10.11.2017. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62859 (дата звернення: 10.01.2019).

3. Фріс П. Л., Медицький І. Б. Ознаки та склад кримінального проступку. *Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності*: збірник наукових праць. Харків. 2007. № 2. С. 166–171.

4. Хавронюк М. І. Щодо відмежування злочину від кримінального проступку. *Кримінальний кодекс України: 10 років очікувань*: тези доповідей учасників міжнар. симпозіуму, 23–24 вересня 2011 року / Львівський державний університет внутрішніх справ. Львів: Львів. держ. ун-т внутр. справ, 2011. С. 429–432.

5. Банчук О. А. Запровадження інституту кримінального проступку як необхідна складова реформи кримінальної юстиції. *Кримінальний кодекс України 2001 року: проблеми застосування і перспективи удосконалення*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції 13–15 квітня 2007 р.: у 2-х ч. Львів. 2007. Ч. 1. С. 189–194.

6. Висновок Генерального директорату з прав людини та верховенства права Ради Європи стосовно проекту Закону № 7279 «Про внесен-

ня змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення досудового розслідування окремих категорій кримінальних правопорушень. Страсбург, 12 жовтня 2018 року. URL: https://rm.coe.int/coe-ukraine-law-on-misdemeanours-oct-2018-final/16808eaeaf?fbclid=IwAR3i_DWmA3quFcqUOUS3cLBtnYm6rf93rPwwFNrMzkFqGCZ5t98a8imLY (дата звернення: 10.01.2019).

Ostapchuk L., Bilka L.

CRIMINAL DELINQUENCY AS THE PROSPECTS OF DEVELOPMENT OF CRIMINAL RESPONSIBILITY DIFFERENTIATION

The article deals with the issue to the domestic criminal law institute of the criminal delinquency, which is discussed in the juridical literature for over a hundred years and continues to exist within the framework of the discussion.

The analysis provides all grounds to affirm that changes in legislation are usually when a society in its development has achieved significant results, and the current legislation has ceased to meet the needs of society.

In addition, changes to criminal legislation will lead to a total revision of existing legal acts, in terms of harmonization of criminal procedural, administrative and criminal legislation.

Undoubtedly, it is not possible to estimate in advance how changes in the legislation will affect the law, in connection with the introduction of a new criminal institute of criminal delinquency, which new social relations, problematic issues will arise.

Pointing out that the institute of criminal delinquency existed at the time of Catherine II (1782), the unambiguous solution to the question of its social nature, the character of social relations that it caused, the distinction between objective and subjective attributes, remained beyond the attention of both scholars and state.

In our opinion, it is this kind of responsibility will At the same time, the criminalization of a criminal delinquency in the sphere of criminal law will guarantee every person the right to protection and fair trial, and will provide an opportunity to investigate non-violent crimes under a simplified procedure that will remove the burden from investigators. At the same time, after introducing the concept of "criminal delinquency" and the simplified procedure of its investigation, the investigators will be able to concentrate on the disclosure of grave and especially grave crimes.

Key words: *crime, criminal delinquency, criminal offense, administrative legislation, criminal law.*

References

1. Pyontkovskiy, A. (1961), "Strengthening the role of the public in the fight against crime and some questions in the theory of Soviet criminal law", *Soviet state and law*, No 4, PP. 60–70.

2. Ukraine (2017), *On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on the Simplification of Pre-trial Investigation of Certain Categories of Criminal Offenses*: Draft Law of Ukraine, Verkhovna Rada of Ukraine, Kyiv.

3. Fris, P. and Medytskyi, I. (2007), "Signs and composition of the criminal misdemeanor", *Problems of law and law-enforcement activity: a collection of scientific works*, Kharkiv, No 2, PP. 166–171.

4. Khavroniuk, M. (2011), "Regarding the delineation of a crime from a criminal offense", *The Criminal Code of Ukraine: 10 Years of Expectations: Abstracts of Interviews of Participants. Symposium (23–24 september 2011)*, Lviv State University of Internal Affairs, Lviv, The State Un ttn References, PP. 429–432.

5. Banchuk, O. (2007), "Establishment of a criminal offense as an integral part of the reform of criminal justice", *The Code of Criminal Procedure of Ukraine in 2001: Problems of Application and Prospects of Improvement: materials of the international scientific and practical conference*, Lviv, Vol. 1, PP. 189–194.

6. Conclusion of the General Directorate for Human Rights and Rule of Law of the Europe Council in relation to the Draft Law (2018), "On Amending Certain Legislative Acts of Ukraine on the Simplification of Pre-trial Investigation of Certain Categories of Criminal Offenses", № 7279, available at: https://rm.coe.int/coe-ukraine-law-on-misdemeanours-oct-2018-final/16808eaeaf?fbclid=IwAR3i_DWmA3qcuFcqcUOUS3cLBtnYm6rf93rPwwFNrMzkFqGCZ5t98a8imLY (accessed: 10 January 2019).

УДК 343.8

DOI 10.32755/sjlaw.2019.02.073

Пузирьов М. С.,

доктор юридичних наук, доцент кафедри кримінального,
кримінально-виконавчого права та кримінології,
Академія Державної пенітенціарної служби, м. Чернігів, Україна
ORCID: 0000-0002-7814-9476;

Карелін В. В.,

кандидат юридичних наук, доцент кафедри кримінального,
кримінально-виконавчого права та кримінології,
Академія Державної пенітенціарної служби, м. Чернігів, Україна
ORCID: 0000-0002-6271-2447;

Олефір Л. І.,

кандидат юридичних наук, старший викладач кафедри
кримінального, кримінально-виконавчого права та кримінології,
Академія Державної пенітенціарної служби, м. Чернігів, Україна
ORCID: 0000-0003-4565-8968

ТЕОРЕТИКО-ПРИКЛАДНІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ОЦІНКИ РИЗИКІВ ВЧИНЕННЯ НОВИХ КРИМІНАЛЬНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ СУБ'ЄКТАМИ ПРОБАЦІЇ

У статті наведено наявні теоретико-прикладні підходи та сформульовано авторське бачення до визначення оцінки ризиків вчинення нових кримінальних правопорушень суб'єктами пробації. Проведено аналіз Методичних рекомендацій оцінки ризиків вчинення повторного кримінального правопорушення повнолітніми особами, які вчинили кримінальні правопорушення (обвинувачуються у вчиненні кримінальних правопорушень). Зазначено, що відповідно до Методичних рекомендацій оцінка ризиків складається із статичних та динамічних факторів, різні варіації поєднання яких дають підстави визначити різні ступені ризику вчинення нових кримінальних правопорушень суб'єктами пробації.

Ключові слова: оцінка ризиків, статичні фактори, динамічні фактори, кримінальне правопорушення, суб'єкти пробації, персонал органів пробації.

Постановка проблеми. На сьогодні в Україні процес виконання покарань не забезпечує повною мірою виправлення засуджених та запобігання вчиненню нових кримінальних правопорушень (у тому числі злочинів), хоча зазначені елементи складають основу триєдиної мети покарання, закріпленої в ч. 2 ст. 50 Кримінального кодексу України. З огляду на це в науці й практиці активно ведуться дискусії про необхідність посилення ролі покарань, не пов'язаних із позбавленням волі. Варто зазна-

чити, що сучасна модель застосування пробації в Україні містить низку питань, що потребують як наукового обґрунтування, так і напрацювання оптимального практичного алгоритму. Одним із таких напрямів є оцінка ризиків вчинення нових кримінальних правопорушень суб'єктами пробації.

Варто наголосити, що одним із методів вирішення цього науково-практичного завдання є звернення до позитивного зарубіжного досвіду, аналіз якого засвідчує, що в більшості країн Західної Європи та США основним критерієм ефективності здійснення пробаційного нагляду виступає показник ризику вчинення нового кримінального правопорушення (злочину).

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичним підґрунтям написання статті стали праці вітчизняних фахівців у галузі кримінального права, кримінології та кримінально-виконавчого права: О.М. Бандурки, О.В. Беци, І.Г. Богатирьова, О.І. Богатирьової, О.М. Джужі, В.М. Дрьоміна, О.О. Книженко, О.Г. Колба, В.І. Осадчого, О.П. Рябчинської, А.В. Савченка, М.І. Хавронюка, С.І. Халимона, О.О. Шкути, Д.В. Ягунова, І.С. Яковець, О.Б. Янчука та ін.

Метою статті є узагальнення наявних теоретико-прикладних підходів та формулювання авторського бачення до визначення оцінки ризиків вчинення нових кримінальних правопорушень суб'єктами пробації.

Виклад основного матеріалу. Інститут пробації виник у першій половині XIX ст. у межах національного інституту англійського та у другій половині XIX ст. – американського кримінального права. Згодом пробація поширилася серед держав Західної Європи, де її історія вже нараховує близько ста років. Ухвалений Верховною Радою України у 2015 р. Закон «Про пробацію» слід вважати першим суттєвим кроком із впровадження інституту пробації у правову систему України. Відповідно до п. 6 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про пробацію», пробація – система наглядових та соціально-виховних заходів, що застосовуються за рішенням суду та відповідно до закону до засуджених, виконання певних видів кримінальних покарань, не пов'язаних з позбавленням волі, та забезпечення суду інформацією, що характеризує обвинуваченого. У ст. 4 цього Закону зазначено, що метою пробації є

забезпечення безпеки суспільства шляхом виправлення засуджених, запобігання вчиненню ними повторних кримінальних правопорушень та забезпечення суду інформацією, що характеризує обвинувачених, з метою прийняття судом рішення про міру їхньої відповідальності [1].

Більше того, мета застосування пробації в Україні передбачає гуманізацію та демократизацію державної політики у сфері виконання кримінальних покарань, подолання негативних наслідків репресивної кримінально-виконавчої системи.

За статистичними даними Міністерства юстиції України, на обліку в уповноважених органах з питань пробації перебуває 56,4 тис. осіб, засуджених до покарань, не пов'язаних з позбавленням волі, стосовно 32,7 тис. осіб надійшли ухвали суду щодо складення досудової доповіді, стосовно 23,4 тис. осіб наявні висновки про можливість виправлення без обмеження або позбавлення волі.

Варто зазначити, що застосування пробації в Україні дає можливість на сьогодні та в перспективі вирішити низку завдань, а саме:

- по-перше, зменшити навантаження на установи виконання покарань;
- по-друге, розширити можливість застосування покарань, не пов'язаних з позбавленням волі, в тому числі і за кримінальні проступки;
- по-третє, запобігти потраплянню в місця несвободи осіб, які не мають ризику щодо рецидиву злочинів [2, с. 87].

Варто зазначити, що на сьогодні, відповідно до ст. 8 Закону України «Про пробацію», видами пробації є: досудова пробація; наглядова пробація; пенітенціарна пробація. У ч. 1 ст. 9 вказаного Закону передбачено, що досудова пробація – це забезпечення суду формалізованою інформацією, що характеризує обвинуваченого, з метою прийняття судом рішення про міру його відповідальності [1].

Сучасні вчені визначають письмові доповіді для суду, які готують офіцери служби пробації, як «довірокові доповіді». У цій доповіді міститься відповідна персональна інформація про правопорушника, аналіз правопорушення, оцінка ризику та, здебільшо-

го, пропозиції щодо виду покарання для цього правопорушника. У доповіді може зазначатися коментар щодо доцільності засудження правопорушника до громадських робіт та можливі ефекти його ув'язнення [3, с. 264].

На сьогодні визначення оцінки ризиків вчинення нових кримінальних правопорушень передбачено лише в частині застосування такого виду пробації, як досудова. На це, зокрема, вказують положення ч. 3 ст. 9 Закону України «Про пробацію». Крім того, положення, що сприяють реалізації відповідного завдання органів пробації, містяться і в ст. 72-1 Кримінального процесуального кодексу України [4].

Проведений нами науковий пошук засвідчив, що інструменти оцінки ризиків були вперше впроваджені в Канаді ще у 1977 р. після введення в кримінальне законодавство поняття «небезпечний злочинець» і виникнення необхідності виділення таких осіб із загальної маси злочинців. Відтоді оцінки ризиків проводяться під час вирішення багатьох питань – починаючи від розподілу до установи виконання покарань і закінчуючи підготовкою матеріалів на умовно-дострокове звільнення від відбування покарання.

Сучасній практиці функціонування системи пробації, як зазначається українською вченою І.С. Яковець, відомі такі найбільш поширені інструменти оцінки ризику: SONAR, PCL-R, HCR-20, LSI-R, SAVRY, CAPA, CRS, STATIC-99 [5, с. 101–103].

В Україні, відповідно до наказу Міністерства юстиції України «Про затвердження Методичних рекомендацій оцінки ризиків вчинення повторного кримінального правопорушення повнолітніми особами, які вчинили кримінальні правопорушення (обвинувачуються у вчиненні кримінальних правопорушень)» від 26.06.2018 р. № 2020/5, оцінка ризиків вчинення повторного кримінального правопорушення здійснюються за двома формами, а саме:

1) скороченою формою, що використовується під час складання досудової доповіді на обвинуваченого та передбачає визначення ризику шкоди, ризику вчинення повторного кримінального правопорушення, рівня небезпеки для суспільства, у тому числі для окремих осіб;

2) повна форма, що передбачає визначення ризику вчинення повторного кримінального правопорушення та проводиться:

– на початку відбування покарання, не пов'язаного з позбавленням волі, для визначення криміногенних потреб та складання індивідуального плану роботи із засудженими, встановлення інтенсивності контрольних заходів;

– у процесі пробаційного нагляду для здійснення моніторингу змін рівня ризиків вчинення повторного кримінального правопорушення.

Форма оцінки ризиків, проведення аналізу факторів ризику та визначення рівнів ризику здійснюються персоналом органу пробації на підставі інформації, отриманої у встановленому законом порядку від засудженого (обвинуваченого), інших осіб, державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій [6].

Отже, вбачаємо, що положення вищевказаних Методичних рекомендацій не повною мірою відповідають нормам законодавства з таких причин:

– по-перше, Закон України «Про пробацію» містить вказівку про визначення оцінки ризику вчинення повторного кримінального правопорушення лише щодо досудової пробації, а не наглядової пробації (зокрема на початку відбування покарання, не пов'язаного з позбавленням волі), чи у процесі пробаційного нагляду, як це вказано в Методичних рекомендаціях;

– по-друге, чинне законодавство не містить такої категорії, як «пробаційний нагляд». Проте в сучасній науці на доктринальному рівні обґрунтовується впровадження в систему кримінальної юстиції України категорії пробаційного нагляду за особами, умовно-дostroково звільненими від відбування покарання (протягом невідбутої частини покарання) [7, с. 417–421].

Продовжуючи аналіз Методичних рекомендацій, варто зазначити, що оцінка ризиків вчинення повторного кримінального правопорушення – результат аналізу впливу факторів ризику на ймовірність виникнення протиправної поведінки засудженого (обвинуваченого), її можливих наслідків, визначення криміногенних потреб та заходів щодо їх мінімізації [6].

При цьому в науковій літературі справедливо зазначається, що обґрунтована оцінка ризиків вчинення повторного кримінального правопорушення, що надається у досудовій доповіді про обвину-

ваченого, повинна спиратися на певні психологічні методики визначення рівня самоконтролю, схильності до деструктивної поведінки, здатності піддаватися навіюванням, характерологічні риси особистості та інші методики залежно від особистісних характеристик засудженого [2, с. 103].

Проведений компаративний аналіз засвідчив, що в зарубіжних країнах досудова оцінка призначена для використання в комплексі з іншими методиками та даними про особу, її результати кладуться в основу подальшої роботи із засудженим, у тому числі й при підготовці його до звільнення.

Зокрема, метою такої оцінки є: встановлення ймовірності повторного вчинення злочину; ідентифікація і класифікація соціальних і особистих проблем людини, що мають стосунок до злочину; оцінка ризику серйозної шкоди, ризику стосовно індивіда та інших ризиків; ідентифікація факторів, які зменшать ризик шкоди від злочинця; висвітлення проблем, які потрібно вирішити у роботі зі злочинцем; визначення потреб для їх подальшої оцінки фахівцем; визначення змін протягом періоду спостереження/покарання. Фахівці й учені виділили сім основних факторів, що впливають на вчинення повторних злочинів: житло (його відсутність), освіта (її відсутність), залежності, фізичне і розумове здоров'я, позитивне оточення (його відсутність), фінанси (зобов'язання, борги), поведінка і мислення. Для жінок додатковими показниками вважаються: побутове насильство, зайняття проституцією та торгівлею людьми. У складних випадках експерти рекомендують застосовувати розширену систему оцінки, що складається з 12 потенційно актуальних чинників, а саме:

- 1) проблеми із житлом;
- 2) сімейні та особисті стосунки;
- 3) освіта, навчання та працевлаштування;
- 4) місцевість проживання;
- 5) спосіб життя;
- 6) зловживання небезпечними речовинами;
- 7) фізичне здоров'я;
- 8) стан емоційного і психічного здоров'я;
- 9) сприйняття себе та інших;
- 10) мислення та поведінка;

- 11) ставлення до правопорушень;
- 12) мотивація до змін [5, с. 104–105].

Поряд з аналізом вітчизняних і зарубіжних наукових підходів, під час нашого дослідження було звернуто увагу і на нормативну основу діяльності щодо визначення оцінки ризику вчинення нових кримінальних правопорушень. Так, відповідно до Методичних рекомендацій оцінки ризиків вчинення повторного кримінального правопорушення повнолітніми особами, які вчинили кримінальні правопорушення (обвинувачуються у вчиненні кримінальних правопорушень), така оцінка складається із статичних та динамічних факторів [6].

Зокрема, до динамічних факторів (змінюються протягом життя) належать такі, як:

- 1) житло;
- 2) освіта;
- 3) робота (як основне джерело доходів);
- 4) матеріальне становище;
- 5) контроль над поведінкою та мисленням;
- 6) психічний стан;
- 7) вживання алкоголю;
- 8) вживання наркотичних засобів, психотропних речовин або

їх аналогів;

- 9) стосунки у суспільстві;
- 10) стосунки з рідними та близькими;
- 11) ставлення до правопорушення;
- 12) готовність до змін.

У свою чергу, до статичних факторів (які є незмінними) належать:

- 1) історія правопорушень. Цей фактор, зокрема, включає в себе:
 - 1.1) попередні притягнення до кримінальної відповідальності;
 - 1.2) вік першого притягнення до кримінальної відповідальності;
 - 1.3) повторність, сукупність рецидивів злочинів (за теперішнім обвинуваченням);
 - 1.4) час, що минув з моменту ухвалення останнього судового рішення, яким особу було засуджено, звільнено від покарання чи кримінальної відповідальності за нереабілітуючими обставинами;

- 1.5) час, який особа в сукупності провела в установах виконання покарань у виді позбавлення волі/обмеження волі;
 - 1.6) форма вини за теперішнім обвинуваченням;
 - 1.7) категорія злочину за теперішнім обвинуваченням;
 - 1.8) наявність обставин, що обтяжують покарання за теперішнім обвинуваченням (за винятком повторності та рецидиву злочинів);
 - 1.9) вік, в якому вчинено правопорушення за теперішнім обвинуваченням;
- 2) ризик шкоди життю і здоров'ю:
- 2.1) визначення ризику шкоди життю і здоров'ю;
 - 2.2) ризик шкоди щодо окремих осіб.

Варто зазначити, що різні варіації поєднання вищезазначених факторів дають підстави визначити різні ступені ризику вчинення нових кримінальних правопорушень суб'єктами пробації. Детально не зупиняючись на їх характеристичі, вважаємо за необхідне звернути увагу на те, що навіть за умов високого ступеня впливу історії правопорушень на протиправну поведінку (коли за статичними факторами особа може мати декілька судимостей за раніше вчинені злочини на момент підготовки досудової доповіді) можуть траплятися випадки так званого «поглинання» статичних факторів динамічними, і в такому випадку суд може застосувати до обвинуваченого покарання, не пов'язане з позбавленням волі.

Висновки. Підбиваючи підсумок викладеному в статті матеріалу, зазначимо, що під час прийняття рішення щодо визначення тієї або іншої форми кримінальної відповідальності для обвинуваченого, суд бере до відома досудову доповідь органів пробації з інформацією про соціально-психологічну характеристику обвинуваченого. Крім того, досудова доповідь містить висновки психолога, а також інформацію про соціальні зв'язки обвинуваченого, що дає суду можливість оцінити обставини, які спонукали особу до вчинення злочину. Водночас варто пам'ятати, що досудова доповідь має рекомендаційний характер. Проведене нами експрес-опитування 280 практичних працівників органів пробації засвідчило, що під час складання досудової доповіді та визначення оцінки ризиків вчинення нових кримінальних правопорушень, що надається у досудовій доповіді про обвинуваченого, обов'язково варто спиратися на певні психологічні методики визначення рівня

самоконтролю, схильності до деструктивної поведінки, здатності піддаватися навіюванням, характерологічні риси особистості та інші методики залежно від особистісних характеристик обвинуваченого, які повинні проводити психологи, яких на сьогодні, на жаль, скорочено зі штатів уповноважених органів з питань пробації, а персонал органів пробації, який займається зазначеною діяльністю, не володіє на належному рівні відповідними психологічними компетентностями.

Список використаних джерел

1. Про пробацію: Закон України від 05.02.2015 р. № 160-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. Ст. 93.

2. Олефір Л. І. Кримінально-виконавчі засади застосування пробації в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. Київ, 2018. 209 с.

3. Дрьомін В. М. Еволюція покарань в контексті превентивних можливостей: від позбавлення волі до пробації. *Актуальні проблеми держави та права*. 2007. № 32. С. 259–265.

4. Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України від 13.04.2012 р. № 4651-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 9–10, № 11–12, № 13. Ст. 88.

5. Яковець І.С. Міжнародні методики оцінки ризиків і потреб засуджених: щодо їх ролі у процесі виконання покарань. *Питання боротьби зі злочинністю*. 2014. Вип. 28. С. 99–106.

6. Про затвердження Методичних рекомендацій оцінки ризиків вчинення повторного кримінального правопорушення повнолітніми особами, які вчинили кримінальні правопорушення (обвинувачуються у вчиненні кримінальних правопорушень): наказ Міністерства юстиції України від 26.06.2018 р. № 2020/5.

7. Пузырьов М.С. Порівняльний аналіз виконання покарання у виді позбавлення волі на певний строк в Україні та зарубіжних країнах: монографія. Київ: Дакор, 2018. 514 с.

Puzyrov M., Karelin V., Olefir L.

THEORETICAL AND APPLIED APPROACHES FOR THE DEFINITION OF RISK ASSESSMENT REGARDING COMMITTING NEW CRIMINAL OFFENSES BY PROBATION SUBJECTS

The article presents current theoretical and applied approaches and formulates the authors' vision for the definition of risk assessment regarding committing new criminal offenses by probation subjects.

It is emphasized that nowadays in Ukraine a penal process does not fully ensure the correction of convicts and crime prevention, although these elements form the basis of the triple purpose of punishment enshrined in Part 2 of Art. 50 of the Criminal Code of Ukraine. Given this, discussions concerning the need to strengthen a role of punishment, not related to imprisonment, are being actively pursued in science and practice. It is noted that the modern model of probation application in Ukraine contains a number of issues that require both scientific substantiation and the development of an optimal practical algorithm. One of such areas is the assessment of risk of committing new criminal offenses by probation subjects. An analysis of such experience shows that in most countries of Western Europe and the United States the main criterion for the effectiveness of the implementation of probation supervision is an indicator of the risk of committing a new criminal offense (crime).

The article also presents an analysis of the Methodical recommendations for risk assessment of repeat criminal offense committed by adults who committed criminal offenses (are accused in criminal offenses). It is noted that according to the Methodical recommendations, the risk assessment consists of static and dynamic factors. At the same time, various variations in the combination of such factors give grounds to determine the various degrees of risk regarding committing of new criminal offenses by probation subjects.

Key words: *risk assessment, static factors, dynamic factors, criminal offenses, probation subjects, personnel of probation authorities.*

References

1. Ukraine (2015), *On Probation: Law of Ukraine*, Verkhovna Rada of Ukraine, Kyiv.
2. Olefir, L. I. (2018), *Criminal and Executive Principles for Probation Application in Ukraine*, Kyiv, 209 P.
3. Dromin, V. M. (2007), "Evolution of punishments in the context of preventive opportunities: from deprivation of liberty to probation", *Actual Problems of State and Law*, No. 32, PP. 259–265.
4. Ukraine (2012), *The Criminal Procedural Code of Ukraine: Law of Ukraine*, Verkhovna Rada of Ukraine, Kyiv.
5. Yakovets, I. S. (2014), "International methods of risk assessment and needs of convicts: regarding their role in punishments execution", *The Issue of Combatting Crime*, Issue 28, PP. 99–106.
6. Ukraine (2018), *On Approval of the Methodical Recommendations for Risk Assessment of Repeat Criminal Offense Committed by Adults Committed Criminal Offenses (are accused in criminal offenses): Order*, Ministry of Justice of Ukraine, Kyiv.
7. Pusyrov, M.S. (2018), *Comparative Analysis for Execution of Punishment in the Form of Deprivation of Liberty for a Fixed Term in Ukraine and Foreign Countries*, Dakor, Kyiv, 514 P.

ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА КРИМІНАЛЬНО-ПРОЦЕСУАЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ТА КРИМІНАЛІСТИКИ. ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВА ДІЯЛЬНІСТЬ

УДК 343.140.02

DOI 10.32755/sjlaw.2019.02.083

Руцький О. С.,

заступник директора центру – завідувач відділу забезпечення діяльності Чернігівського науково-дослідного експертно-криміналістичного центру МВС України, м. Чернігів, Україна;

Гарига-Грихно М. М.,

судовий експерт, провідний фахівець з організації наукової роботи відділу забезпечення діяльності Чернігівського науково-дослідного експертно-криміналістичного центру МВС України, м. Чернігів, Україна

ORCID: 0000-0003-2397-6383

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ЗАСТОСУВАННЯ НОРМ КРИМІНАЛЬНОГО ПРОЦЕСУАЛЬНОГО КОДЕКСУ ПІД ЧАС ПРИЗНАЧЕННЯ ЕКСПЕРТИЗИ ТА ЗАЛУЧЕННЯ СУДОВОГО ЕКСПЕРТА СТОРОНОЮ ЗАХИСТУ

У статті розглянуто деякі проблемні питання застосування норм Кримінального процесуального кодексу під час призначення судової експертизи та залучення судового експерта стороною захисту. Проведено аналіз новел законодавства у цій сфері та їх наслідків для сторони захисту щодо гарантування процесуальної рівності сторін у призначенні судової експертизи та залученні судового експерта.

У роботі зазначено, що застосування норм КПК України стороною захисту щодо призначення судової експертизи та залучення судового експерта дотепер мають низку проблемних питань, які негативно впливають на рівність сторін кримінального процесу.

Ключові слова: *судовий експерт, сторона захисту, кримінальний процес, рівність, змагальність.*

Постановка проблеми. У результаті реформування кримінального процесуального законодавства України не залишається осторонь і питання порядку призначення судової експертизи,

оскільки вона, відповідно до частині 2 ст. 84 Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК України), є одним із процесуальних джерел доказів. З метою вдосконалення зазначеного порядку зміни кримінального процесуального законодавства повинні бути направлені на розширення основ змагальності та встановлення процесуальної рівності сторін провадження, шляхом збалансування процесуальних можливостей призначення судової експертизи та залучення судового експерта. Для виявлення недоліків, прогалин та суперечностей у кримінальному процесуальному законодавстві, що впливає на баланс процесуальних можливостей сторін у призначенні судової експертизи та залученні судового експерта, проводиться постійне вивчення та наукове дослідження зазначеного проблемного питання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Науковими дослідженнями процесуального порядку призначення судової експертизи та залучення судового експерта до кримінального провадження, у тому числі і стороною захисту, займалися такі науковці, як: Р.С. Белкін, В.Г. Гончаренко, О.Р. Росинська, Н.І. Клименко, І.П. Кононенко, О.В. Кравчук, В.К. Лисиченко, В.С. Бондар, Г.М. Нагорний, В.М. Шерстюк, В.М. Тертишник, І.В. Гора, М.Я. Сегай, В.І. Шамсеєва, М.Г. Щербаківський та ін.

Проте у зв'язку із внесеними Законом України № 2147–VIII від 03.10.2017 «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» (далі – Закон № 2147–VIII) питання призначення судової експертизи та залучення судового експерта у кримінальному провадженні потребує додаткового вивчення, опрацювання та переосмислення.

Метою статті є окреслення низки проблемних питань застосування норм Кримінального процесуального кодексу під час призначення експертизи та залучення судового експерта стороною захисту.

Виклад основного матеріалу. Призначення судової експертизи та залучення судового експерта стороною обвинувачення у кримінальному процесі має правову практику, яка напрацьовувалась не один рік, оскільки ще у Кримінально-процесуальному

кодексі редакції 1960 року (далі – КПК 1960 р.) слідчий був уповноважений особисто призначати судову експертизу та залучати судового експерта в будь-який час досудового розслідування. Згідно з нормами того ж КПК 1960 р. сторона захисту могла лише клопотати перед стороною обвинувачення про призначення експертизи. Зазначене не узгоджувалось із засадою змагальності, яка передбачала надання сторонам провадження рівних можливостей [1, с. 156].

КПК України, який був прийнятий у 2012 році, розширив можливості сторони захисту у призначенні судової експертизи та залученні судового експерта. Зокрема, частиною 2 ст. 243 КПК України стороні захисту було надано право самостійно залучати експертів на договірних умовах для проведення експертизи, в тому числі обов'язкової. Розширені можливості доступу сторони захисту до експертних знань схвально були зустрінуті у суспільстві, але на практиці сторона захисту не часто користувалась наданими правами залучення судового експерта. Як свідчить експертна практика, в Чернігівському НДЕКЦ МВС України, з 2012 року по теперішній час, зафіксована невелика кількість фактів призначення судових експертиз стороною захисту у кримінальних провадженнях.

15 березня 2018 року набрали законної сили зміни до законодавства щодо порядку призначення судової експертизи та залучення судового експерта у кримінальному провадженні, внесені Законом № 2147–VIII.

Так, до частини 1 ст. 7 Закону України «Про судову експертизу» внесено зміну про те, що судово-експертну діяльність у кримінальному провадженні здійснюють державні спеціалізовані установи.

Крім цього, викладена у новій редакції ст. 243 КПК України, де зазначено, що експерт залучається за наявності підстав для проведення експертизи за дорученням слідчого судді чи суду, наданим за клопотанням сторони кримінального провадження.

Тобто, виходячи з вищенаведених новел, законодавець зобов'язав сторони кримінального провадження призначати судові експертизи виключно до державних спеціалізованих установ, перелік яких наведений у частині 2 статті 7 зазначеного Закону, а

також обмежив права сторін обвинувачення особисто призначати судову експертизу в будь-який час досудового розслідування. Зазначене зрівняло процесуальні можливості сторін щодо призначення судової експертизи, але, у свою чергу, введена монополія державних спеціалізованих установ на проведення судових експертиз у кримінальних провадженнях, що виключило існування в кримінальному процесі конкурентної (альтернативної) експертизи.

Конкурентні (альтернативні) експертизи – це експертизи, які проведені у недержавних установах незалежними експертами. Клименко Н. І. та інші науковці зазначають, що існування в кримінальному процесі конкурентної (альтернативної) експертизи є актуальним, оскільки це впливає на якість розслідування та достовірність оцінки якості висновку експерта у суді через їх змагальність [2, с. 212]. Тобто існування в кримінальному процесі конкурентної (альтернативної) експертизи є необхідним для забезпечення існування принципу змагальності та надання до суду об'єктивних висновків експерта.

Виклавши в новій редакції ст. 243 КПК України, законодавець зрівняв сторони у процесуальних можливостях призначення судових експертиз, але це привело не тільки до переважання судової системи, але і до формальності розгляду звернень сторони обвинувачення щодо залучення судового експерта, оскільки, виходячи з практики, розгляд таких звернень проходить без сторони захисту, а подекуди і без сторони обвинувачення (слідчим суддею одноосібно), тобто виключається змагальність сторін кримінального провадження, а єдиним джерелом отримання інформації слідчим суддею чи судом є сторона обвинувачення. Крім того, експертна практика, а саме аналіз ухвал про призначення судових експертиз у кримінальних провадженнях, які призначаються до Чернігівського НДЕКЦ МВС України, свідчить, що не дотримуються вимоги ст. 244 КПК України, а саме на вирішення судових експертиз ставляться питання, вирішення яких не мають істотного значення для кримінального провадження.

Зміна порядку призначення судової експертизи та залучення судового експерта в кримінальному провадженні дозволила вирішити спірне в наукових колах питання реалізації стороною за-

хисту на практиці вимог ч. 2 ст. 102 КПК України. Вказана норма зобов'язує судового експерта обов'язково зазначати у висновку, що його попереджено про кримінальну відповідальність за завідомо неправдивий висновок та відмову без поважних причин від виконання покладених на нього обов'язків. Тобто під час залучення судового експерта стороною захисту на договірних умовах поставало питання, в якій формі попереджувати його про кримінальну відповідальність, адже в Кримінальному процесуальному кодексі не було визначено форму документа (заява, клопотання, договір тощо), яким повинна ініціюватись така експертиза та його зміст. Зазначене проблемне питання могло бути підставою для віднесення судом висновку експерта до недопустимого доказу відповідно до ст. 86 КПК.

У наукових колах одним із варіантів вирішення цього проблемного питання пропонували залучати стороною захисту судового експерта винятково через клопотання до слідчого судді. Але це, у свою чергу, знову ж таки обмежувало існування конкурентної (альтернативної) експертизи в кримінальному процесі [3, с. 247].

Законодавча новела, яка вступила в дію з 15.03.2018 р. щодо залучення судового експерта в кримінальному провадженні виключно за дорученням слідчого судді чи суду, вирішила це питання, адже суб'єкт, до якого звернулась сторона провадження буде у своєму дорученні попереджати судового експерта про кримінальну відповідальність за завідомо неправдивий висновок та відмову без поважних причин від виконання покладених на нього обов'язків [1, с. 157].

Але незважаючи на нововведення, застосування норм КПК України стороною захисту щодо призначення судової експертизи та залучення судового експерта дотепер мають низку проблемних питань, які негативно впливають на рівність сторін кримінального процесу.

Однією з них є збір та надання стороною захисту судовому експерту об'єктів дослідження та зразків для проведення порівняльного дослідження.

У ст. 93 КПК України закріплені права сторони захисту та сторони обвинувачення у збирання доказів, за винятком проведення слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшуко-

вих) дій. Але під час проведення подальшого аналізу можна дійти висновку, що процесуальні можливості отримання доказів, у тому числі для подальшого їх використання як об'єктів для експертного дослідження, зовсім не рівні.

По-перше, нерівність полягає в тому, що законодавець у ч. 7 ст. 110 КПК України визначив, що процесуальні рішення сторони обвинувачення, прийняті в межах компетенції згідно із законом, є обов'язковими для виконання фізичними та юридичними особами, прав, свобод чи інтересів яких вони стосуються. Тобто для сторони обвинувачення, на відміну від сторони захисту, кримінальним процесуальним законодавством створений ефективний механізм збирання доказової бази, в тому числі і об'єктів експертизи, в порядку, визначеному ст. 93 КПК України.

По-друге, в тій же ст. 93 КПК України зазначено, що сторона обвинувачення може витребувати та отримувати документи, а сторона захисту – лише їх копії. Але об'єктами, наприклад судової почеркознавчої експертизи, визнаються винятково документи-оригінали. Зазначена норма КПК суперечить частині 2 ст. 22 КПК України, де зазначено, що сторони кримінального провадження мають рівні права на збирання та подання до суду документів.

Одним із засобів забезпечення проведення судової експертизи є отримання зразків експертного дослідження. Відповідно до вимог ст. 245 КПК України у разі необхідності отримання зразків для проведення експертизи вони відбираються стороною кримінального провадження, яка звернулася за проведенням експертизи або за клопотанням якої експертиза призначена слідчим суддею.

Юридичною нерівністю сторін провадження є процесуальний механізм отримання зразків експертного дослідження. Наприклад, сторона обвинувачення має процесуально закріплені владні права самостійно проводити слідчі (розшукові) дії, в ході яких можливо отримати зразки експертного дослідження. Сторона захисту, для отримання зразків експертного дослідження, має лише право звернутись з клопотанням до слідчого, прокурора, слідчого судді чи суду про ініціювання проведення слідчих (розшукових) дії (абзац 2 частини 3 ст. 93 КПК). У такому випад-

ку суб'єктом отримання зразків експертного дослідження буде вже не сторона захисту.

Тобто, як бачимо, законодавець лише задекларував рівність прав сторін провадження, але процесуальний механізм їх реалізації свідчить про протилежне.

Іншим проблемним питанням для сторони захисту є надання на дослідження об'єктів та зразків, якщо вони тимчасово вилучені та знаходяться в матеріалах кримінального провадження та визнані органом досудового розслідування речовими доказами. У таких випадках сторона захисту позбавлена можливості передачі їх на дослідження, а оскільки відповідно до ч. 4 ст. 168 КПК уповноважена службова особа зобов'язана забезпечити схоронність такого майна, зрозуміло, що органи досудового розслідування добровільно не нададуть їх стороні захисту. Легких К.В. для вирішення цієї ситуації пропонує стороні захисту звертатись до слідчого судді з відповідним клопотанням про тимчасовий доступ до речей та документів [4, с. 198]. Зазначений процесуальний механізм є гарантом його виконання, оскільки невиконання ухвали слідчого судді про тимчасовий доступ до речей та документів є незаконним.

Зазначені процесуальні нерівності сторін кримінального провадження у зборі об'єктів та зразків дослідження можуть привести до того, що сторона захисту не зможе надати судовому експерту матеріали, необхідні для проведення експертизи в повному обсязі. Судовий експерт, у свою чергу, має право відмовитись від давання висновку експерта за недостатністю наданих матеріалів (ч. 4 ст. 69 КПК). А неотримання стороною захисту висновку експерта негативно може вплинути на принцип змагальності сторін у судовому засіданні.

Проблемним питанням, яке може виникнути та викликати правову колізію у зв'язку з новим порядком призначення судової експертизи у кримінальному провадженні, є випадок, коли сторони одночасно звертаються до слідчого судді чи суду з клопотаннями про проведення одного і того ж виду експертизи по одним і тим же об'єктам. Не зрозуміло, як повинен діяти в такому випадку суб'єкт призначення експертизи? Призначати одну експертизу за двома клопотаннями, або дві окремі експертизи. Якщо

буде призначена одна експертиза, тоді не зрозуміло, як буде реалізовуватись вимога ч. 9 ст. 244 КПК, де зазначено, що висновок експерта, залученого слідчим суддею, надається особі, за клопотанням якої він був залучений. У випадку призначення двох окремих експертиз постає питання можливості подвійного дослідження об'єктів, особливо, якщо вони у процесі дослідження будуть частково або повністю пошкоджені чи знищені. Також під час призначення двох окремих експертиз може виникнути питання вибору державних спеціалізованих установ судової експертизи для подальшого забезпечення об'єктивності висновків. Клименко Н. І. зазначає, що експерти сторони обвинувачення та захисту не можуть надати суду об'єктивні висновки, якщо вони будуть працівниками однієї установи та підпорядковані одному керівнику [5, с. 357].

Висновки. За підсумком можна констатувати, що в нормах чинного КПК щодо порядку призначення судової експертизи та залучення судового експерта сторонам кримінального процесу задекларовані майже рівні можливості доступу до експертних знань. Але для досягнення повного правового рівноправ'я сторін кримінального провадження у призначенні судової експертизи, забезпеченні дотримання процесуального порядку її проведення, збору зразків та об'єктів для дослідження тощо потрібне подальше вивчення, наукове дослідження та вдосконалення чинного кримінального процесуального законодавства.

Список використаних джерел

1. Крушинський С. А., Каліновська М. О. Порядок залучення експерта в контексті реалізації засади змагальності в кримінальному провадженні. *Держава та регіони. Серія: Право.* 2018. № 1 (59). С. 155–160.
2. Клименко Н. І. Щодо інституту конкурентної (альтернативної) експертизи. *Теорія та практика судової експертизи і криміналістики.* 2011. № 11. С. 211–216.
3. Крушинський С. А. Подання доказів у кримінальному судочинстві України: монографія. Хмельницький: Хмельницький університет управління та права, 2017. 247 с.
4. Легких К. В. Отримання стороною захисту для експертного дослідження зразків, які знаходяться в матеріалах кримінального провадження. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ.* 2013. № 2. С. 198.

5. Клименко Н. І. Питання реформування інституту судової експертизи в КПК України. *Актуальні проблеми кримінального права, процесу та криміналістики: матеріали IV Міжнародної науково-практичної конференції, присвяченої 95-річчю з дня народження професора М. В. Салтєвського* (м. Одеса, 2 листоп. 2012 р.). Одеса: Фенікс, 2012. С. 356–359.

Rutskiy O., Haryha-Hrykhno M.

**PROBLEMATIC ISSUES OF APPLICATION
OF THE CRIMINAL PROCESSUAL CODE NORMS
FOR THE EXAMINATION APPOINTMENT AND APPEAL
OF THE JUDICIAL EXPERT BY THE DEFENCE**

The legislator has compared the parties to the procedural possibilities of forensic examinations appointment, having published in the new edition of article 243 of the Criminal Procedure Code of Ukraine, but it led not only to the overload of the judicial system, but also to the formal consideration of the appeals of the prosecution party on a judicial expert involvement, since, consideration of such appeals takes place without a defense, sometimes without an accused (the investigating judge individually) that is, the exclusion of the parties of criminal proceedings, and the sole source of information for the investigating judge or judge is the accused.

Changing the procedure for appointment of forensic examination and involvement of a judicial expert in criminal proceedings allowed to resolve the disputed, in the scientific circles, issue of implementation by the defence of the requirements of Part 2 of Art. 102 CPC of Ukraine in practice. The specified norm obliges the judicial expert to state in the conclusion that he has been warned about criminal liability for a knowingly false conclusion and the refusal without valid reasons to the duties assigned to him. That is, with the involvement of a judicial expert, the defence on contractual terms, had a question in what form to be warned of criminal liability, since the Criminal Procedure Code did not specify the form of the document (statement, petition, contract, etc.), which should be initiated by such expertise and its contents. The mentioned problematic issue could be the reason for the court to attribute the expert's conclusion to inadmissible evidence, in accordance with Art. 86 CPC of Ukraine.

Despite the innovations, the application of the CPC norms of Ukraine by the defence regarding the appointment of forensic examination and the involvement of a judicial expert by this time have a number of problematic issues that adversely affect the equality of the criminal process parties. The first is the collection and provision to the judicial expert of research objects and samples for comparative research by the defence. Secondly, there is a provision for the study of objects and samples, if they are temporarily seized and are in the criminal proceedings materials and recognized as real evidence by the pre-trial investigation body.

Key words: *judicial expert, defense, criminal process, equality, competition.*

References

1. Krushynskiy, S. A., and Kalinovska, M. O. (2018), “The procedure for involving an expert in the implementation context of the competition principles in criminal proceedings”, *Pravo*, № 1 (59), Kyiv, P. 155–160.
2. Klymenko, N. I. (2001), “As to the Institute of Competitive (Alternative) Examination”, *Theory and practice of forensic examination and forensic science*, № 11, Kyiv, P. 211–216.
3. Krushynskiy, S. A. (2017), *Submission of evidence in criminal proceedings in Ukraine: monograph*, Khmelnytskyi.
4. Lehkykh, K. V. (2013), “Samples obtaining by the defence for the expert investigation, which are in the materials of the criminal proceedings”, *Legal journal of the National Academy of Internal Affairs*, № 2, Kyiv, P. 198.
5. Klimenko, N. I. (2012), “The Issue of Reforming the Institute of Forensic Examination in the CPC of Ukraine” *materials of the 4th International Scientific and Practical Conference devoted to the 95th anniversary of the birth of Professor Salteviskyi, M. V. (November 2, 2012)*, Feniks, Odesa, P. 356–359.

Вітання з нагоди захисту докторської дисертації

Наш колега, доцент кафедри адміністративного, цивільного та господарського права і процесу Зливко Станіслав Володимирович 21 лютого 2019 року на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 27.855.02 Університету державної фіскальної служби України захистив дисертацію «Адміністративно-правове забезпечення діяльності керівників органів і установ виконання покарань в Україні», подану на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук.

Колектив Академії Державної пенітенціарної служби щиро вітає Станіслава Володимировича із захистом докторської дисертації, що є справжнім доказом високої кваліфікації та професіоналізму!

Бажаємо ніколи не зупинятися на досягнутих успіхах і постійно боротися за свою мрію, неймовірних сил, блискучих ідей для подальшого саморозвитку і самореалізації, гарного настрою, великого щастя в житті та вірної удачі!

Зичимо міцного здоров'я, професійного злету, кар'єрного зросту, творчості, натхнення та наснаги! Нових цікавих проєктів, інноваційного підходу в діяльності, реалізації професійної майстерності, яка спрямована на розвиток науки!

Нехай підґрунтям подальшого розвитку і плідної професійної діяльності буде лише міцне здоров'я та успіх, натхненна думка й щирі почуття, підтримка рідних та колег!

ВІТАЄМО!

Бажаємо подальших успіхів та нових перемог!

Колектив Академії Державної пенітенціарної служби

НАУКОВЕ ВИДАННЯ

**НАУКОВИЙ ВІСНИК СІВЕРЩИНИ.
СЕРІЯ: ПРАВО**

**НАУКОВИЙ ЖУРНАЛ
№ 2 (7)**

Відповідальні за випуск

Пузирьов М. С.,

Олійник О. І.

Коректор

Сила Л. М.

Комп'ютерна верстка і макетування

Олефіренко В. М.

За достовірність інформації в статтях
відповідальність несуть автори публікацій.

Підписано до друку 31.10.2019 р. Формат 60×84/16.

Друк різнографія. Гарнітура Times New Roman. Ум. друк. арк. 5,46.

Тираж 100 пр. Зам. №. 33/19.

Редакційно-видавнича група Академії Державної пенітенціарної служби
14000, м. Чернігів, вул. Гонча, 34.
Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи до Державного реєстру
видавців, виготовлювачів і розповсюджувачів видавничої продукції
серія ДК № 5378 від 06.07.2017 р.