



**З М І С Т**

**АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС**

<b>Проценко Т.О.</b> Правовий статус внутрішньо переміщених осіб в Україні	5
<b>Смерницький Д.В.</b> Адаптація системи управління якістю до діяльності органів виконавчої влади у сфері науково-технічних досліджень: правове забезпечення	16
<b>Плугатар Т.А.</b> Організаційно-правові засади поліцейської діяльності щодо забезпечення прав, свобод та законних інтересів людини	25
<b>Александров М.Є.</b> Адміністративно-правове забезпечення безпеки промислової продукції в Україні	32
<b>Безпалько С.В.</b> Правові аспекти розгляду публічно-правових спорів, які виникають у процесі виконання судових рішень	38
<b>Будзинський М.П.</b> Генеза правових основ кадрового забезпечення поліції	46
<b>Буржинський В.А., Кіріленко Ф.О.</b> Використання новітніх інформаційно-телекомунікаційних технологій у роботі Міністерства внутрішніх справ	51
<b>Вересенко Ю.В.</b> Місце і роль сучасної Експертної служби в оновленій системі МВС України	57
<b>Квасневська Н.Д.</b> Теоретико-правові пропозиції щодо удосконалення реалізації реформи судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів	66
<b>Кірюхова Н.С.</b> Механізм адміністративно-правового регулювання нотаріальної діяльності у сфері захисту прав громадян	70
<b>Лелет С.М.</b> Проблеми адміністративно-правового регулювання проведення атестування та проходження служби в Національній поліції України	74
<b>Танривердієв І.</b> Поняття та види методів адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури України законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності	79
<b>Тернущак М.М.</b> Публічне адміністрування: поняття та значення	85
<b>Тильчик О.В.</b> Огляд наукових досліджень визначення тіньової економіки	91
<b>Тильчик В.В.</b> Перспективи запровадження обов'язкового порядку досудового вирішення публічно-правових спорів: зарубіжний досвід та перспективи для України	96
<b>Шапочка Т.І.</b> Удосконалення нормативно-правового забезпечення дозвільної системи як передумова оптимізації дозвільної діяльності	103

**КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО І КРИМІНОЛОГІЯ**

<b>Федотова Г.В.</b> Місце кримінального проступку в системі кримінально-правового регулювання	107
<b>Свірін М.О., Давидова М.М.</b> Міжнародний досвід у запобіганні злочинності та перспективи його використання в Україні	113
<b>Артюхова В.В.</b> Потерпілі від хуліганства (за матеріалами узагальнення судової практики)	122
<b>Лащук Є.В.</b> Проблема спеціальної конфіскації в аспекті кримінально-правової політики України	128
<b>Расюк А.О.</b> Судимість в Україні та зарубіжних державах: порівняльний аналіз законодавства	138

**КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС І КРИМІНАЛІСТИКА.  
ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВА ДІЯЛЬНІСТЬ**

- Криволапчук В.О., Бараненко Б.І., Богучарова О.І.** Конфлікти в оперативно-розшуковій діяльності (закономірності виникнення, розвитку, оперативне управління та використання) 146
- Дрозд В.Г.** Напрями удосконалення застосування запобіжних заходів під час досудового розслідування 158

**ФІНАНСОВЕ ПРАВО ТА ПОДАТКОВІ ВІДНОСИНИ.  
ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО**

- Рядінська В.О.** Визначення поняття “сім’я” в контексті проблем оподаткування 164
- Нефьодов С.В.** Державні гарантії виконання зобов’язань: особливості правового регулювання в Україні 173
- Мамука О.В.** Окремі положення виробничого менеджменту в установах виконання покарань 178
- Макух О.В.** Фінанси, фінансова діяльність, фінансові правовідносини: співвідношення наукових категорій 184

**ЮРИДИЧНА ПСИХОЛОГІЯ ТА ПЕДАГОГІКА.  
ПСИХОЛОГІЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

- Остапович В.П., Барко В.В.** Психологічні умови оптимізації управління персоналом підрозділів Національної поліції України 191
- Кирієнко Л.А.** Витоки та розробка концептуальних основ професійного психологічного відбору в правоохоронних органах 199
- Ярема Н.Ю.** Мотиваційна складова психологічної готовності працівників поліції до професійної діяльності 213
- Бова А.А.** Задоволеність працівників системи МВС України службою: стан напередодні реформ 218

**ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА**

- Бурян В.В.** Місце науки поліцейського права в сучасній системі юридичних знань та правовій системі України 229
- Басс Д.Я.** Суб’єкти забезпечення економічної безпеки 236

**МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД**

- Нагиева Л.** Система средств обеспечения применения международно-правовых норм в деятельности гражданской авиации Азербайджанской Республики 246
- Алиева С.** Запрещение дискриминации и защита прав людей с ограниченными возможностями в международном контексте прав человека: Азербайджанская Республика и международная практика 251

**РЕЦЕНЗІЇ**

- Музыка А.А.** З приводу дослідження проблеми кримінально-правової герменевтики 262

## ВИМОГИ ДО ОФОРМЛЕННЯ СТАТЕЙ

**До друку приймаються статті, що відповідають вимогам ВАК і мають такі необхідні елементи:** постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями; аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання проблеми, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячується стаття; формулювання цілей статті (постановка завдання); виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням наукових результатів; висновки і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі.

Рукопис статті подається в друкованому та електронному вигляді. На початку статті у лівому верхньому куті необхідно вказати індекс УДК. У правому куті зазначають повністю прізвище, ім'я та по батькові автора, його посаду, науковий ступінь, вчене звання, контактний телефон. Рукопис має бути підписаний та датований автором.

Обсяг статті – до 12 сторінок формату А4. Розміри полів: ліве – 30 мм, праве – 10 мм, верхнє та нижнє – 20 мм, до 30 рядків на сторінці.

Текст статті слід набирати за допомогою редактора Microsoft Word 7.0 або 8.0. Шрифт – Times New Roman, через інтервал 1,5, кегль – 14 пт.

Назва статті має бути короткою (5–9 слів), адекватно відображати її зміст, відповідати суті досліджуваної наукової проблеми. При цьому слід уникати назв, що починаються зі слів: “Дослідження питання...”, “Деякі питання...”, “Проблеми...”, “Шляхи...”, в яких не відбито достатньою мірою суть проблеми.

Анотації та ключові слова (українською, російською та англійською мовами) набирати курсивом. Виклад матеріалу в анотації має бути стислим і точним (до 40 слів). Слід застосовувати синтаксичні конструкції безособового речення, наприклад: “Досліджено...”, “Розглянуто...”, “Установлено...” (наприклад, “Досліджено генетичні мінливості...”, “Отримано задовільні результати...”)

Цитати подавати мовою публікації й обов'язково супроводжувати їх посиланнями на джерело і конкретну сторінку. Автор статті відповідає за точність цитованого в рукописі тексту.

На всі рисунки й таблиці слід давати посилання в тексті. Рисунки мають супроводжуватися підписаними підписами, а таблиці повинні мати заголовки.

Рисунки (фото) слід подавати в програмах Adobe Illustrator або Photoshop і виконувати у векторній графіці. Їх розмір треба узгодити з форматом видання і подати до редакції у вигляді окремих файлів. У назвах файлів використовуйте латинські літери або цифри, що відповідають нумерації рисунків згідно з порядком їх відтворення у виданні.

Формули, якщо це можливо, слід набирати у режимі набору тексту з використанням команд “верхній і нижній індекси, вставка символу”, при цьому всі математичні знаки відділяються інтервалом, наприклад:  $a^2 + b^2 = c$ . Складні формули потрібно набирати за допомогою додатка Microsoft Equation 3.0 (формульний редактор).

Автори мають дотримуватися правильної галузевої термінології (див. держстандарти).

Терміни по всій роботі мають бути уніфікованими.

Між цифрами й назвами одиниць (грошових, метричних тощо) ставити нерозривний пробіл.

Скорочення грошових одиниць (грн), а також скорочення млн, млрд, метричні (т, ц, м, км тощо) писати без крапки.

Якщо в тесті є аббревіатури, їх слід подавати в дужках при першому згадуванні.

Варто гранично обмежити кількість виділень в тексті (курсив, напівжирний тощо).

Посилання в тексті подавати лише в квадратних дужках, наприклад [1], [1, с. 6]. Література, що наводиться наприкінці публікації у “Списку використаних джерел” повинна розташовуватися в порядку її згадування в тексті статті й бути оформленою відповідно до державного стандарту України ДСТУ ГОСТ 7.1:2006 (з прикладами оформлення найуживаніших джерел можна ознайомитись у Бюлетені ВАК України № 5, 2009 або за електронною адресою [http://www.mdau.mk.ua/vestnik/requirements\\_adds.doc](http://www.mdau.mk.ua/vestnik/requirements_adds.doc)).

До статті необхідно додати відповідно оформлений витяг з протоколу засідання наукового (науково-педагогічного) підрозділу (установи) про рекомендацію до друку, дві завірені рецензії (вимога не поширюється на докторів наук), а також акт експертної комісії з надання грифу обмеження (за потреби) про можливість відкритого опублікування.

Редакція має право робити скорочення й редакційні зміни.

У разі недодержання зазначених правил підготовки рукопису редакція залишає за собою право не розглядати його. Рукописи редакцією не повертаються.

---

---

**АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС**

---

---

УДК 340:331.556.2(477)

**Т.О. Проценко,**  
доктор юридичних наук, професор

**ПРАВОВИЙ СТАТУС  
ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ В УКРАЇНІ<sup>1</sup>**

*У статті розглянуті питання правового статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні. Проаналізовано правове забезпечення та можливості практичної реалізації особистих прав внутрішньо переміщених осіб. Запропоновані шляхи адміністративно-правового забезпечення особистих прав внутрішньо переміщених осіб в Україні.*

**Ключові слова:** внутрішньо переміщені особи, реалізація прав, адміністративно-правове забезпечення прав, гарантії забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб.

*В статье рассмотрены вопросы правового статуса внутренне перемещенных лиц в Украине. Проанализированы правовое обеспечение и возможности практической реализации личных прав внутренне перемещенных лиц. Предложены пути административно-правового обеспечения личных прав внутренне перемещенных лиц в Украине.*

**Ключевые слова:** внутренне перемещенные лица, реализация прав, административно-правовое обеспечение прав, гарантии обеспечения прав внутренне перемещенных лиц.

*Paper deals with the legal status of IDPs in Ukraine. It analyzes the legal regulation and practical realization of individual rights of internally displaced persons. The ways of administrative-legal ensuring individual rights of internally displaced persons in Ukraine are shown.*

**Keywords:** internally displaced persons' rights, administrative and legal support rights, guarantees of the rights of internally displaced persons.

Конституція України гарантує своїм громадянам як у державі, так і поза її межами, незалежно від місця проживання, за будь-яких зовнішньополітичних, соціально-економічних або інших обставин захист їх прав і свобод [9]. Права і свободи громадянина неможливо розглядати без обов'язків, адже вони невіддільні одне від одного і утворюють певну систему, яка складає статус особи та визначає правове положення особи в суспільстві. Вони цілеспрямовано впливають на створення збалансованих способів взаємодії людей між собою і формування впорядкованих відносин між індивідом, суспільством і державою. Одним із ключових принципів правового статусу особи є принцип правової рівності прав і свобод, забезпечений визнанням неприпустимості привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання,

---

<sup>1</sup> Закінчення. Початок у № 4, 2015.

за мовною або іншими ознаками; принцип невідчужуваності та непорушності прав і свобод особи; принцип невичерпності прав і свобод особи; принцип гарантованості прав і свобод; принцип неможливості довільного скасування прав і свобод; принцип неприпустимості звуження змісту та обсягу наявних прав і свобод; принцип взаємозумовленості прав, свобод і обов'язків та принцип визнання міжнародних стандартів у галузі прав і свобод особи.

Ці основні положення, закріплені у статті 24 Конституції України, є аксіомою для забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб (далі – ВПО) в Україні. Конституційні права гарантуються і не можуть бути скасовані (ст. 22 Конституції) [9]. Сьогодні, як ніколи раніше, ці положення Конституції набувають актуальності. Україна як демократична держава має забезпечити дотримання, реалізацію, охорону та захист прав громадян України – ВПО, які можуть вирізнятися за політичними, релігійними переконаннями, етнічним та соціальним походженням, майновим станом, місцем проживання, за мовною ознакою тощо. Дискримінація під час реалізації переселенцями будь-яких прав і свобод на підставі того, що вони є ВПО, прямо заборонена ст.14 Закону України “Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб” [2]. Саме забезпечення прав ВПО є тим маркером, який визначає зрілість держави та громадянського суспільства.

Як було зазначено, головними складовими правового статусу особи є права, свободи і обов'язки. Права і свободи особи визначають умови її нормальної життєдіяльності, створюють необхідні умови для її всебічного розвитку, задоволення інтересів та потреб. Права і свободи особи – це певні можливості, необхідні для задоволення особою своїх життєвих потреб – матеріальних і нематеріальних, для існування та розвитку особи в конкретно-історичних умовах, що об'єктивно зумовлені рівнем розвитку суспільства. Права і свободи є природними, природженими і невід'ємними якостями особи, без яких вона не може нормально існувати. Положення про природне походження прав і свобод у жодному разі не означає, що вони не потребують законодавчого закріплення, швидше, навпаки, саме завдяки юридичному закріпленню прав і свобод створюються реальні підстави для забезпечення їх невід'ємного і непорушного характеру [6]. Основні права і свободи – це серцевина правового статусу, вони передбачають можливість виникнення в особи на їх основі великої кількості інших прав і свобод; становлять правову базу для похідних, але не менш важливих, інших прав і свобод. Права і свободи найчастіше поділяються на: 1) особисті; 2) політичні; 3) соціально-економічні; 4) культурні і духовні.

До особистих прав, у першу чергу, належать можливості, необхідні для фізичного існування людини, для задоволення її біологічних та матеріальних потреб та можливості збереження, прояву, розвитку й захисту морально-психологічної індивідуальності людини: право на життя, право на повагу до гідності, право на свободу та особисту недоторканність, право на недоторканність житла, право на таємницю листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції, право на невтручання в особисте та сімейне життя. Основними ознаками прав людини, за визначенням науковців, є: можливості (свободи) людини діяти певним чином або утримуватися від певних дій, спрямовані на задоволення потреб, без яких вона не в змозі нормально існувати і розвиватися; можливості, що зумовлені біосоціальною сутністю людини, належать їй від народження і не потребують “дозволу” з боку кого б там не було, в тому числі держави: вони не можуть бути “відібрані” внаслідок свавілля можновладців, оскільки не “дані” нею; можливості, які не обмежені територією держави (позатериторіальні) і не залежать від національної належності людини (наднаціональні): вони належать

їй уже через те, що вона є людиною, вони походять від природи людини і мають формувати та підтримувати в людині почуття власної гідності, її індивідуальність; можливості, що є залежними (в плані здійснення) від можливостей суспільства – рівня його економічного, політико-соціального, духовно-культурного розвитку; можливості, що мають правовий характер, оскільки внесені до законодавчих актів, які створені в межах держави і на міжнародному рівні. Визнання, дотримання, охорона і захист державами (у результаті угод) основних прав людини, закріплених на міжнародному рівні, є свідченням про те, що вони стали не лише об'єктом міжнародного регулювання, але й закріплені міжнародними стандартами [6].

Забезпечення прав та свобод внутрішньо переміщених осіб здійснюються відповідно до законів України “Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України” [4] та “Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб” [2]. Головна мета цих законів – забезпечення внутрішньо переміщеним особам гарантованих Конституцією України прав і свобод громадян України, створення належних умов для соціальної адаптації, забезпечення тимчасовим житлом, сприяння в працевлаштуванні, продовження здобуття освіти. Крім того, передбачено захист таких осіб від дискримінації та примусового повернення, допомогу в добровільному поверненні.

Кабінет Міністрів України затвердив Комплексну державну програму щодо підтримки, соціальної адаптації та реінтеграції громадян України, які переселилися з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції до інших регіонів України, на період до 2017 року [8], а міністерства та відомства започаткували низку відомчих заходів, спрямованих на допомогу внутрішньо переміщеним особам.

Указом Президента України затверджено Національну стратегію у сфері прав людини на період до 2020 року, а Кабінет Міністрів України розробив та затвердив План дій з її реалізації [10].

Прийняття Національної стратегії у сфері прав людини було значним кроком держави у досягненні відповідності вимогам міжнародного права. У цьому стратегічному документі з урахуванням правових вимог розвинених країн та нагальних національних інтересів виписані мета та результати реалізації стратегії. За її змістом людині надаються такі права і свободи, які зумовлюють її гідне існування. Ця стратегія передбачає надання прав і свобод людині як пріоритетному чиннику при формуванні державної політики, прийнятті рішень державної влади та місцевого самоврядування. Перевагою Національної стратегії у сфері прав людини є особливості її змісту. Тут уперше серед правових документів держави відкриті і системно виписані порушення прав людини в країні і на окупованій території та визначено деякі дії зі зміни ситуації [10]. Але аналіз ситуації, що склалася із забезпеченням прав ВПО, засвідчує існування низки проблем у практичній реалізації цих прав та задоволенні потреб ВПО.

У цій статті ми розглянемо окремі питання правового забезпечення та практичної реалізації особистих прав ВПО.

До особистих прав і свобод, закріплених у Конституції України, належать: право на життя (ст. 27); право на повагу своєї гідності (ст. 28); право на особисту свободу і недоторканність (ст. 29); право на таємницю особистого життя (ст.ст. 31, 32, 51, 52); право на недоторканність житла (ст. 30); свобода світогляду і віросповідання (ст. 35); свобода пересування та право вільного вибору місця проживання (ст. 33); право знати свої права (ст. 59); право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної і моральної шкоди, завданої органами державної влади чи органами місцевого самоврядування

(ст. 56); право на судовий захист своїх прав (ст. 55); право на правову допомогу (ст. 56); свобода від зобов'язання виконувати явно злочинні розпорядження і накази (ст. 60).

Першим за значущістю є право на життя. У положенні ст. 27 Конституції України зазначено: “Кожна людина має невід’ємне право на життя” – тобто всі фізичні особи (громадяни України, іноземні громадяни, особи без громадянства) мають з народження невід’ємне право на життя. Основним Законом визначено чотири складові права на життя: ніхто не може бути свавільно позбавлений життя; обов’язок держави – захищати життя людини; кожен має право захищати своє життя і здоров’я від протиправних посягань; кожен має право захищати життя і здоров’я інших людей від протиправних посягань [6]. Право на життя є визначальним, оскільки життя людини – це найвища цінність, усі інші права втрачають свій сенс і значення в разі смерті людини, так чи інакше вони об’єднуються навколо цього стрижневого права та є лише додатковими інструментами, що забезпечують ефективну реалізацію права на життя [7].

Право ВПО на повагу людини до її гідності прямо залежить від дотримання права на життя. Право на повагу до гідності людини є невід’ємною ознакою цивілізованого суспільства. Воно є загальновизнаним на міжнародному рівні. У ст. 21 Конституції України наголошується на тому, що “усі люди вільні і рівні у своїй гідності та правах”. Ніхто не може бути підданий катуванню, жорстокому, нелюдському або такому, що принижує його гідність, поводженню чи покаранню. Причому людина без її вільної згоди не може бути піддана медичним, науковим чи іншим дослідям. Ця конституційна норма відповідає положенням Конвенції проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання, прийнятої в 1984 р., учасницею якої є Україна. Ця норма в Конституції України вказує на те, що повага до людської гідності є обов’язком посадовців та всіх інших осіб. Під гідністю людини в юридичній науці розуміють сукупність особистих прав і свобод, реалізація яких дозволяє кожній людині стати, бути і залишатися особистістю [6].

Забезпечуючи реалізацію прав на життя та на повагу людини до її гідності, держава в абз. 4, 5 ч. 1 ст. 9 Закону України “Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб” [2] декларує, що ВПО має право на безпечні умови життя і здоров’я та достовірну інформацію про наявність загрози для життя та здоров’я на території покинутого місця проживання, а також місця її тимчасового поселення. У ст. 2 п. 1 цього ж Закону зазначено, що держава вживає всіх можливих заходів задля запобігання передумовам виникнення вимушеного внутрішнього переміщення осіб, захисту та дотримання прав і свобод таких осіб [2].

Однак варто зазначити, що розвиток подій у Криму та на Сході України супроводжувався масовими порушеннями конституційних прав та свобод людини. Після фактичної втрати Україною контролю над частиною своєї території набули надзвичайного поширення факти вбивств, викрадення та катувань громадян, які активно підтримували цілісність держави й виступали проти сепаратизму. Чотири складові права на життя у зв’язку з цими подіями набувають нового значення. Забезпечення реалізації права на життя, на повагу людини до її гідності громадянами України, в тому числі й ВПО, які час від часу виїжджають на окуповану та непідконтрольну Україні територію, є неможливим. Хоча Україна законодавчо й закріпила в Законі України “Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України” правові норми про те, що держава вживає всіх необхідних заходів щодо гарантування прав і свобод



людини і громадянина, передбачених Конституцією та законами України, усім громадянам України, у тому числі й тим, що проживають на окупованій території (ст. 5, п. 1–2 Закону), але відповідальність за порушення визначених Конституцією та законами України прав і свобод громадянина (ст. 5, п. 3 Закону) та відшкодування матеріальної та моральної шкоди юридичним особам, громадським об'єднанням, громадянам України, іноземцям та особам без громадянства у повному обсязі покладає на державу-окупанта [2; 4]. Лише ч. 1 ст. 17 закону зазначає, що в разі порушення положень цього Закону державні органи України застосовують механізми, передбачені законами України та нормами міжнародного права, з метою захисту миру, безпеки, прав, свобод і законних інтересів громадян України. Механізм забезпечення реалізації таких прав потребує невідкладної розробки та впровадження.

Право особистої недоторканності гарантується ст. 29 Конституції України. Відповідно до неї кожна людина має право на свободу та особисту недоторканність. Цією ж статтею встановлено гарантії реалізації зазначеного права. До особливостей забезпечення цього права слід віднести норми, закріплені п. 2 ч. 4 розділу II Закону України “Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України”, які містять зміни до ст. 114 Кримінального процесуального кодексу України щодо визнання за вмотивованою ухвалою судових справ, пов'язаними з окупацією. Неухильно дотримуватися вимог, закріплених у ст. 29 Конституції України, зобов'язані правоохоронні органи, здійснюючи перевірку ВПО щодо участі в незаконних збройних формуваннях на окупованих територіях.

Потребує додаткового регулювання питання надання правового статусу ВПО засудженим особам, які централізовано переміщені з окупованих територій та територій, на яких державні органи України не здійснюють свої повноваження. Окремих юридичних гарантій забезпечення права особистої недоторканності для ВПО в законодавстві України не передбачено.

Право ВПО як громадян України на недоторканність житла закріплює ст. 30 Конституції України: “Кожному гарантується недоторканність житла. Не допускається проникнення до житла чи до іншого володіння”. Анексія Криму та втрата контролю державних органів України над територіями Донецької та Луганської області призвели до тотального порушення права громадян на недоторканність житла. Більшість ВПО були змушені залишити своє житло без нагляду і не володіють інформацією про його подальшу долю. Тимчасове житло часто призначене для колективного проживання (гуртожитки, санаторії тощо). Окремих юридичних гарантій забезпечення права недоторканності житла для ВПО з законодавстві не передбачено.

Охорона особистого життя особи як конституційне право закріплена у групі статей Конституції України (ст. 31–32, а також 51–52). [9] Відповідно до статей 31 та 32 Конституції України, кожному гарантується таємниця листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції та невтручання в його особисте і сімейне життя, крім випадків, передбачених Конституцією України. Зміст цих статей встановлює так зване право на приватне життя людини і громадянина. Під приватним життям людини в теорії конституційного права розуміють той аспект життя людини, який не пов'язаний з її службовою або громадянською діяльністю і який вона не бажає зробити надбанням інших. Слід звернути увагу на те, що право на життя, право на повагу до гідності та право на свободу та особисту недоторканність належать до особистих прав, які відповідно

до ст. 64 Конституції України не можуть бути обмежені навіть в умовах воєнного або надзвичайного стану.

Стаття 33 Конституції України закріплює свободу пересування та право вільного вибору місця проживання [9]. Деталізація окремих положень конституційного права на свободу пересування та вільний вибір місця проживання міститься в Законі України “Про порядок виїзду з України і в’їзду в Україну громадян України” [11]. Зазначена свобода сформульована з урахуванням існування її внутрішнього (свобода пересування кожного територією України; свобода вільного вибору місця проживання) та зовнішнього (свобода залишати територію України, а для громадян України – свобода повернення в Україну) аспектів.

Сьогодні в зазначеній сфері діє Закон України “Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні” від 11.12.2003 № 1382-IV, відповідно до якого замість прописки запроваджено реєстрацію осіб за місцем їх проживання чи перебування, що має повідомний (а не дозвільний, як прописка) характер [3]. Згідно з цим Законом реєстрація місця проживання чи місця перебування особи або її відсутність не можуть бути умовою реалізації прав і свобод, передбачених Конституцією України, законами чи міжнародними договорами України, або підставою для їх обмеження. Ст. 3 Закону України “Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб” захищає ВПО від примусового внутрішнього переміщення або примусового повернення на покинуте місце проживання [2], що також гарантує ВПО свободу пересування та вільний вибір місця проживання.

Звертає на себе увагу лише неузгодженість понять у Законі України “Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб” щодо визначення “місця проживання” та “місця перебування” ВПО. Так, п. 2 ст. 4 цього Закону зазначає, що підставою для взяття на облік ВПО є факт підтвердженого місця проживання на території, де виникли обставини, що спричинили переміщення. У п. 4 цієї статті пропонується для отримання довідки про взяття на облік ВПО звернутися до структурного підрозділу з питань соціального захисту за місцем проживання, але місце проживання ВПО – це житло, розташоване на території, де виникли обставини, що спричинили переміщення. Тому пропонуємо в тексті закону узгодити ці поняття, і все ж ВПО для забезпечення практичної реалізації своїх прав і свобод необхідно звертатися до державних органів, органів місцевого самоврядування за місцем перебування, а не за місцем проживання. Тому й штамп про місце перебування проставляється в довідці про взяття на облік ВПО, а не в паспорті громадянина України. Хоча у ст. 12 Закону, яка визначає підстави для скасування статусу ВПО, зазначено, що змінивши місце проживання, тобто здійснивши реєстрацію місця проживання за новою адресою на території України, особа може втратити статус ВПО. Чи залишається правовий статус ВПО в особи, яка змінила місце проживання, в законі не зафіксовано.

Право вільно залишати територію України (для кожного) та право в будь-який час повернутися в Україну (для громадян України). Щодо громадян України, то порядок реалізації ними цих прав визначається Законом України “Про порядок виїзду з України і в’їзду в Україну громадян України” від 21.01.1994 № 3857–XII із змінами [11]. Відповідно до ст. 2 цього Закону документами, що дають право на виїзд з України і в’їзд в Україну та посвідчують особу громадянина України під час перебування за її межами, є: паспорт громадянина України для виїзду за кордон; проїзний документ дитини; дипломатичний паспорт; службовий паспорт; посвідчення особи моряка. На громадян України – ВПО, які звернулися з клопотанням про виїзд з України, поширюються всі положення чинного законодавства, вони користуються всіма правами і несуть встановлені законом

обов'язки. За ВПО як громадянами України зберігаються на її території майно, кошти, цінні папери та інші цінності, що належать їм на праві приватної власності. Будь-яке обмеження їх громадянських, політичних, соціальних, економічних та інших прав не допускається. Лише при виїзді на постійне місце проживання за кордон згідно з п. 4 ст. 12 Закону України “Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб” виникають підстави для скасування довідки про взяття на облік ВПО та зняття її з обліку в Єдиній інформаційній базі даних.

Право громадян України в будь-який час повернутися в Україну особливо актуальне в умовах збільшення обсягів міграції. Згідно із Законом України “Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України” громадянин України за жодних підстав не може бути обмежений у праві на в'їзд в Україну.

Окупація частини території України сприяла погіршенню забезпечення практичної реалізації своїх прав на свободу пересування та вибору вільного місця проживання громадянами України. Так, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини неодноразово звертав увагу на проблеми в реалізації права на свободу пересування ВПО, зокрема виїзду та в'їзду на територію тимчасово окупованої території Криму громадян України, які відмовилися від отримання російського громадянства. Фактично, не можуть залишити Крим ті громадяни України, які не мають можливості вклеїти нову фотокартку в паспорт громадянина України при досягненні 25- та 45-річного віку; діти у віці від 14 до 16 років, які не можуть отримати паспорт громадянина України згідно з українським законодавством; громадяни України, які втратили свій паспорт на території Криму. Можливості в'їзду на територію Криму фактично позбавлені громадяни України, які мають реєстрацію та постійно проживають на півострові, але втратили свій паспорт на материковій частині України, а також кримські татари, які на підставі Бішкецьких домовленостей повертаються до Криму з місць депортації, але не встигли оформити паспорт громадянина України. На переконання Уповноваженого, ці проблеми можуть бути вирішені лише шляхом внесення змін до чинного законодавства, які запровадять особливий порядок отримання або внесення змін до паспорта громадянина України для людей, які проживають на тимчасово окупованій території [5].

Відповідно до ст. 10 Закону України “Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України” [4], громадяни України мають право на вільний та безперешкодний в'їзд на тимчасово окуповану територію і виїзд з неї через контрольні пункти в'їзду-виїзду за умови пред'явлення документа, що посвідчує особу та підтверджує громадянство України. В'їзд іноземців та осіб без громадянства на тимчасово окуповану територію та виїзд з неї допускаються лише за спеціальним дозволом через контрольні пункти в'їзду-виїзду. Порядок в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 4 червня 2015 року № 367. Водночас слід звернути увагу на те, що згідно з абз. 4 п. 3 згаданого Порядку в'їзд на тимчасово окуповану територію України громадян України, які не досягли 16-річного віку, здійснюється через контрольні пункти за умови пред'явлення паспорта громадянина України або паспорта громадянина України для виїзду за кордон, або проїзного документа дитини з дотриманням вимог, передбачених для таких осіб пп. 3–6 Правил перетину державного кордону громадянами України, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 27 січня 1995 року № 57 [12]. Пунктом 4 зазначених Правил передбачено, що виїзд з України громадян, які не досягли 16-річного віку, в супроводі одного з батьків або інших осіб, уповноважених одним з батьків за нотаріально посвідченою

згодою, здійснюється за нотаріально посвідченою згодою другого з батьків із зазначенням у ній держави прямування та відповідного часового проміжку перебування в цій державі, якщо другий з батьків відсутній у пункті пропуску. Тобто для того, щоб дитина потрапила на територію Автономної Республіки Крим та міста Севастополя або виїхала за межі державного кордону України з одним із батьків, необхідно мати нотаріально посвідчену згоду другого з батьків. Водночас трапляються непоодинокі випадки, коли один з батьків дитини знаходиться під вартою або відбуває покарання на тимчасово окупованій території. Якщо такий з батьків надасть згоду, передбачену згаданими вище Правилами, така згода не буде визнаватися на території України відповідно до ст. 9 Закону України “Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України” [4]. Крім того, у зв’язку з прийняттям Кабінетом Міністрів України постанови від 16 грудня 2015 року № 1035 “Про обмеження поставок окремих товарів (робіт, послуг) з тимчасово окупованої території на іншу територію України та/або з іншої території України на тимчасово окуповану територію”, громадянам України та іншим особам дозволено переміщувати з тимчасово окупованої території на іншу територію України та/або з іншої території України на тимчасово окуповану територію особисті речі відповідно до обмеженого переліку, лише у ручній поклажі та/або в супроводжуваному багажі [13]. Однак наразі залишається неврегульованим питання щодо переїзду громадян України з тимчасово окупованої території, які мають намір перевезти особисті речі, меблі, у тому числі приватним вантажним транспортом. Хоча ч. 1 ст. 9 Закону України “Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб” декларує сприяння держави в переміщенні рухомого майна ВПО [2].

Гарантії прав, свобод та законних інтересів ВПО, визначені Законом України “Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб”, передбачили захист від недобровільного переміщення, допомогу при переміщенні, гарантії безпечного повернення, переселення та реінтеграції [6]. Це основні норми, закріплені в Керівних принципах з питання переміщення осіб всередині країн, схвалених ООН у 1998 році та підтриманих Україною [1]. Статтею 3 згаданого Закону України ВПО гарантовано право на захист від примусового внутрішнього переміщення або примусового повернення на покинуте місце проживання. Законом України “Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення гарантій дотримання прав і свобод внутрішньо переміщених осіб” внесено зміни до Закону України “Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб”, які закріпили право ВПО на єдність родини, сприяння органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та суб’єктами приватного права в пошуку та возз’єднанні членів сімей, які втратили зв’язок унаслідок внутрішнього переміщення, на інформацію про долю та місцезнаходження зниклих членів сім’ї та близьких родичів, сприяння в поверненні на попереднє місце проживання.

Одним із невід’ємних особистих прав ВПО є право знати свої права (ст. 59), право на судовий захист своїх прав (ст. 55) та право на правову допомогу (ст. 56) [9]. Так, з метою практичної реалізації цих конституційних прав Кабінет Міністрів України своїм розпорядженням від 11 червня 2014 року № 588 “Питання соціального забезпечення громадян України, які переміщуються з тимчасово окупованих територій та районів проведення антитерористичної операції”, яке затвердило план заходів з питань забезпечення прав ВПО, зобов’язав Міністерство юстиції забезпечити надання безоплатної первинної юридичної допомоги громадянам України, які переміщуються з тимчасово окупованої території та районів проведення антитерористичної операції (в тому числі в разі звернення

зазначених категорій осіб у вихідні та неприйомні дні та години), через мережу громадських приймалень, створених при органах юстиції, у взаємодії з територіальними органами центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується через Міністра соціальної політики, територіальними органами Державної фіскальної служби України, обласними та Київською міською державними адміністраціями. ВПО звертаються до органів юстиції та громадських приймалень з надання безоплатної первинної допомоги здебільшого з питань державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, державної реєстрації підприємницької діяльності та її припинення, державної реєстрації актів цивільного стану, надання витягів з Державного реєстру актів цивільного стану громадян, отримання державної соціальної допомоги, порядку оформлення спадщини, отримання тимчасового житла та працевлаштування тощо. П. 11 цього ж плану зобов'язав розміщувати на стендах головних і територіальних управлінь юстиції, а також у приміщеннях громадських приймалень з надання безоплатної первинної допомоги інформацію стосовно прав та обов'язків ВПО, питань безпечного переміщення, шляхів розв'язання соціально-побутових проблем.

Водночас у ВПО здебільшого виникає потреба в безоплатній вторинній правовій допомозі. Переселенці звертаються з питаннями щодо призначення на безоплатній основі адвокатів для представництва в судах, інших державних органах, органах місцевого самоврядування, перед іншими особами та складання документів процесуального характеру. Але відповідно до Закону України "Про безоплатну правову допомогу" ВПО не є суб'єктами права на безоплатну вторинну правову допомогу та можуть її отримати в тому випадку, якщо вони належать до однієї із вразливих категорій осіб, визначених у ч. 1 ст. 14 зазначеного вище Закону [14].

З метою встановлення гарантій захисту прав та законних інтересів ВПО, а також розроблення ефективних механізмів, які могли б забезпечити практичну реалізацію права на безоплатну правову допомогу в умовах обмеженого фінансування у вересні 2015 року був розроблений та винесений на розгляд Верховної Ради України проект закону України "Про внесення змін до деяких законів України щодо спрощення доступу до безоплатної правової допомоги та підвищення якості її надання". Але, на жаль, законодавчої підтримки він не знайшов. Натомість з метою доступу до безоплатної правової допомоги для ВПО та учасників АТО відкрито мобільні консультаційні пункти з надання правової допомоги [15].

Для вирішення іншої особливо актуальної проблеми для ВПО, з метою захисту прав та законних інтересів громадян – ВПО були внесені зміни до низки нормативно-правових актів у сфері державної реєстрації актів цивільного стану. Згідно з цими змінами проведення державної реєстрації актів цивільного стану, їх поновлення та анулювання за заявами ВПО здійснюється відділами державної реєстрації актів цивільного стану за межами територій реєстрації осіб. Також запроваджено принцип екстериторіальності щодо отримання громадянами повторних свідоцтв про державну реєстрацію актів цивільного стану, відповідно до якого в разі втрати, пошкодження чи знищення оригіналу відповідного свідоцтва повторна його видача здійснюється відділами державної реєстрації актів цивільного стану на підставі актового запису цивільного стану, складеного як в електронному вигляді, так і на паперовому носії, незалежно від місця державної реєстрації акта цивільного стану та місця проживання заявника. За зазначеним принципом видаються і витяги з Державного реєстру актів цивільного стану громадян. 4 лютого 2016 року прийнято Закон України "Про внесення змін до Цивільного

процесуального кодексу України щодо встановлення факту народження або смерті на тимчасово окупованій території”, який забезпечує спрощення судового розгляду заяв громадян, які не мають належних медичних документів, передбачених законодавством України, як підстави для проведення державної реєстрації народження та смерті [16]. Міністерством юстиції України також розглядається питання щодо звільнення таких громадян від судового збору. Цим законом доповнено Цивільний процесуальний кодекс України новою статтею 257-1 “Особливості провадження у справах про встановлення факту народження або смерті особи на тимчасово окупованій території України”, відповідно до положень якої заява про встановлення факту народження особи на тимчасово окупованій території України, визначеній Верховною Радою України, може бути подана батьками, родичами, їхніми представниками або іншими законними представниками дитини до будь-якого суду за межами такої території України незалежно від місця проживання заявника. Заява про встановлення факту смерті особи на тимчасово окупованій території України, визначеній Верховною Радою України, може бути подана родичами померлого або їхніми представниками до суду за межами такої території України. Справи про встановлення факту народження або смерті особи на тимчасово окупованій території України, визначеній Верховною Радою України, розглядаються невідкладно з моменту надходження відповідної заяви до суду. Ухвалене судом рішення у справах про встановлення факту народження або смерті особи на тимчасово окупованій території України, визначеній Верховною Радою України, підлягає негайному виконанню. Водночас оскарження такого рішення не зупиняє його виконання. Копія судового рішення видається особам, які брали участь у справі, негайно після проголошення такого рішення або невідкладно надсилається судом до органу державної реєстрації актів цивільного стану за місцем ухвалення рішення для державної реєстрації народження або смерті особи.

Отже, питання правового статусу ВПО в Україні потребують подальшого розроблення. Для забезпечення прав і свобод ВПО важливе не лише законодавче забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб, а й розробка адміністративно-правового механізму забезпечення таких прав, який би гарантував реальне практичне забезпечення потреб цієї категорії громадян України.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Руководящие принципы по вопросам о перемещении лиц внутри страны [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/internal\\_displacement\\_principles.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/internal_displacement_principles.shtml).
2. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб : Закон України від 20 жовтня 2014 р. № 1706-VII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2015. – № 1. – Ст. 1.
3. Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні : Закон України від 11 грудня 2003 року № 1382-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2004. – № 15. – Ст. 232.
4. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України : Закон України від 15 квітня 2014 року № 1207-VII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2014. – № 26. – Ст. 892.
5. Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні. – К., 2015. – 552 с.
6. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : підручник / О.Ф. Скакун ; пер. з рос. – Х. : Консум, 2001. – 656 с.
7. Конституційне право України : підруч. для студ. вищ. навч. закл. / За ред. В.П. Колісника та Ю.Г. Барабаша. – Х. : Право, 2008. – 416 с.
8. Про затвердження Комплексної державної програми щодо підтримки, соціальної адаптації та реінтеграції громадян України, які переселилися з тимчасово окупованої території України

та районів проведення антитерористичної операції в інші регіони України, на період до 2017 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 року № 1094 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1094-2015-%D0%BF>.

9. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30.

10. Національна стратегія у сфері прав людини : Указ Президента України від 25 серпня 2015 року № 501/2015 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 69.

11. Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України : Закон України від 21 січня 1994 року № 3857–ХІІ // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1994. – № 18.

12. Правила перетинання державного кордону громадянами України, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 27 січня 1995 року № 57 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/57-95-%D0%BF>.

13. Про обмеження поставок окремих товарів (робіт, послуг) з тимчасово окупованої території на іншу територію України та/або з іншої території України на тимчасово окуповану територію : Постанова Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 року № 1035 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1035-2015-%D0%BF>.

14. Про безоплатну правову допомогу : Закон України від 02.06.2011 № 3460-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2011. – № 51. – Ст. 577.

15. Додаток до листа Міністерства юстиції від 11.02.2016 № 4383/795-1-4-16/7.1 “Інформаційно-аналітичні матеріали до парламентських слухань на тему: “Стан дотримання прав внутрішньо переміщених осіб та громадян України, які проживають на тимчасово окупованій території України та на тимчасово неконтрольованій території в зоні проведення антитерористичної операції”.

16. Про внесення змін до Цивільного процесуального кодексу України щодо встановлення факту народження або смерті на тимчасово окупованій території : Закон України від 04.02.2016 № 990-VIII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2016. – № 10. – Ст. 107.

Отримано 13.04.2016

Д.В. Смерницький,  
кандидат юридичних наук

## АДАПТАЦІЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ ДО ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ У СФЕРІ НАУКОВО-ТЕХНІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ: ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

*У статті розглянуто питання правового забезпечення адаптації системи управління якістю до діяльності органів виконавчої влади у сфері науково-технічних досліджень. Визначено, що побудова системи управління якістю повинна розглядатися як пріоритетний проект, спрямований на всебічне поліпшення діяльності органів виконавчої влади, який проводиться вищим керівництвом цих органів. Мова йде не про створення нової окремої системи управління якістю, а про систему управління, яка повинна бути зручним робочим інструментом, за допомогою якого керівництво управляє діяльністю органу виконавчої влади.*

**Ключові слова:** *якість, система управління якістю, органи виконавчої влади, науково-технічна діяльність, правове забезпечення.*

*В статье рассмотрен вопрос правового обеспечения адаптации системы управления качеством к деятельности органов исполнительной власти в сфере научно-технических исследований. Определено, что построение системы управления качеством необходимо рассматривать как приоритетный проект, направленный на всестороннее улучшение деятельности органов исполнительной власти, который осуществляется высшим руководством этих органов. Речь идет не о создании новой независимой системы управления качеством, а о системе управления, которая должна быть удобным рабочим инструментом, с помощью которого руководство управляет деятельностью органа исполнительной власти.*

**Ключевые слова:** *качество, система управления качеством, органы исполнительной власти, научно-техническая деятельность, правовое обеспечение.*

*Paper reviews the issue of legal support to adapt to the quality management system of executive authorities in the field of scientific and technological research. It is determined that the construction of a quality management system should be seen as the priority project aimed at the comprehensive improvement of the activities of bodies of executive power, which is carried out by senior management of these bodies. This is not about the creation of a new independent system of quality management, and a management system that must be comfortable working tool by which management controls the activities of executive authority.*

**Keywords:** *quality, quality management system, executive authorities, scientific and technical activities, legal support.*

Внести ясність у те, як застосовувати Державні стандарти щодо системи управління якістю, покликана затверджена наказом Держспоживстандарту України від 30 червня 2009 року № 235 Настанова щодо застосування ДСТУ ISO 9001:2001 “Системи управління якістю. Вимоги” в органах виконавчої влади [10].

Ця Настанова розроблена фахівцями Української асоціації якості (далі – УАЯ), Головдержслужби, Держспоживстандарту для забезпечення виконання



Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 11.05.2006 № 614 [4].

Під час підготовки Настанови були використані Методичні рекомендації щодо розроблення та впровадження систем управління якістю відповідно до стандарту ДСТУ ISO 9001:2001 в органах виконавчої влади [11], які затверджені спільним наказом Голодержслужби України та Держспоживстандарту України від 31.07.06 № 273/221 “Про створення спільної робочої групи та затвердження на 2006 рік Плану заходів щодо виконання Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади”.

Призначення цього документа – забезпечити органи виконавчої влади рекомендаціями щодо застосування ДСТУ ISO 9001:2001 “Системи управління якістю. Вимоги” на комплексній основі [1]. Ця Настанова не доповнює, не змінює та не корегує вимоги ДСТУ ISO 9001:2001 “Системи управління якістю. Вимоги” [1]. Усі положення, подані в цьому документі, є загальними і призначені для застосування органами виконавчої влади незалежно від їх типу, розміру та послуг, які ними надаються. Органи виконавчої влади є вільними застосовувати Настанову за потреби, зважаючи на свою максимальну вигоду.

Проаналізуємо основні засади Настанови для встановлення зв'язку ДСТУ ISO 9001:2001 з побудовою системи управління якістю в центральних органах виконавчої влади у відношенні послуг, які ними надаються [1; 10].

Відповідно до першого розділу Настанови система управління якістю (СУЯ) за стандартом ДСТУ ISO 9001:2001 може розроблятися в центральних органах виконавчої влади (ЦОВВ) з метою: підвищення якості послуг ЦОВВ, що отримують споживачі; підвищення ефективності діяльності ЦОВВ та використання бюджетних коштів; підвищення прозорості діяльності ЦОВВ для споживачів та для керівництва держави; покращання іміджу ЦОВВ та державної влади в цілому; підвищення задоволеності та умотивованості персоналу ЦОВВ за рахунок кращої організації його роботи; збільшення керованості ЦОВВ, його гнучкості, здатності до спрямування на розв'язання різних завдань, що ставляться перед ним [1; 10].

Побудова СУЯ повинна розглядатися як пріоритетний проект, спрямований на всебічне поліпшення діяльності ЦОВВ, який проводиться вищим керівництвом ЦОВВ. Фактично мова йде не про створення нової окремої системи управління якістю, а про звичайну систему управління, яка повинна бути зручним робочим інструментом, за допомогою якого керівництво управляє діяльністю ЦОВВ.

Основні складові побудови СУЯ в ЦОВВ: визначення цілей та завдань побудови СУЯ; організаційне забезпечення побудови СУЯ та розподіл відповідальності; навчання та мотивація персоналу при побудові СУЯ; визначення споживачів і послуг ЦОВВ; перший етап побудови – проведення обстеження та визначення структури СУЯ; визначення основних процесів СУЯ; удосконалення системи планування та аналізу діяльності ЦОВВ; розроблення документації СУЯ; впровадження СУЯ; подальше удосконалення СУЯ.

Згідно з п. 3.3 вказаної вище Настанови керівник ЦОВВ повинен особисто очолити побудову СУЯ, оскільки саме він найкраще розуміє цілі та завдання, що стоять перед ЦОВВ і на реалізацію яких повинна бути спрямована система. Побудова СУЯ без активної та безпосередньої участі керівника, як правило, є малоефективною і призводить до створення формальної системи, яка майже нічого не змінює в практичній роботі ЦОВВ.

Відповідно до п. 3.4 Настанови обов'язковою вимогою стандарту ДСТУ ISO 9001:2001 є призначення уповноваженого представника керівництва ЦОВВ з питань СУЯ. Доцільно уповноваженим представником керівництва з якості призначити

одного з заступників керівника ЦОВВ. На цього керівника, незалежно від інших обов'язків, повинна бути покладена відповідальність (із наданням необхідних повноважень) за функціонування процесів, необхідних для СУЯ, звітування перед вищим керівництвом про стан СУЯ та необхідність її удосконалення, а також забезпечення розуміння вимог замовника серед персоналу ЦОВВ. Фактично уповноважений представник керівництва повинен бути відповідальним за проект з розроблення та впровадження СУЯ, у нього повинні бути повноваження координувати та контролювати діяльність усього персоналу ЦОВВ з розроблення СУЯ (включаючи той, який йому безпосередньо не підпорядкований).

Пункт 3.5 Настанови вказує, що важливою умовою ефективного розроблення СУЯ є залучення до нього керівників ЦОВВ усіх ланок, а в першу чергу – керівників структурних підрозділів. При цьому важливо, щоб їхня участь у розробленні позиціонувалася не як додаткове навантаження, а як ефективний спосіб виконання їх основної роботи. Адже ключовим елементом діяльності будь-якого керівника повинно бути визначення порядку робіт, що виконуються його підлеглими, контроль дотримання цього порядку, аналіз його ефективності та удосконалення. Саме ці функції можуть бути реалізовані за допомогою розроблення та впровадження документованих процесів СУЯ.

Для оперативного виконання прийнятих вищим керівництвом рішень щодо розроблення, впровадження, чіткого функціонування системи управління якістю та інформування персоналу ЦОВВ, доцільно згідно з п. 3.6 Настанови в кожному структурному підрозділі (департаменті або управлінні) призначити уповноважених з розроблення СУЯ. Їх призначення не звільняє керівників структурних підрозділів від відповідальності за побудову СУЯ в межах їх відповідальності. Але вони дають можливість керівникам структурних підрозділів сконцентруватися на прийнятті ключових рішень щодо змісту процесів СУЯ, менше відволікаючись на виконання технічної роботи з підготовки документів СУЯ, яку виконують уповноважені. У першу чергу до такої роботи належить розробка проектів документів СУЯ (згідно зі змістовними рішеннями, прийнятими керівником підрозділу).

Крім того, згідно з п. 3.8 Настанови необхідно створити координуючий орган з розроблення та підтримання СУЯ (Координаційна рада з якості, комісія тощо). У Положенні про такий орган слід визначити цілі, завдання та повноваження, склад, періодичність засідань (як правило, не рідше рази на місяць), а також визначити голову та секретаря цього органу. Найчастіше головою такого органу є уповноважений представник керівництва, секретарем – спеціаліст з СУЯ, а членами – уповноважені з СУЯ в структурних підрозділах та/або керівники структурних підрозділів.

Головним завданням координуючого органу є забезпечення виконання календарного графіка побудови СУЯ. На його засіданнях розглядається хід виконання графіка, аналізуються проблеми, які виникли, приймаються оперативні рішення щодо принципів побудови та діяльності СУЯ, даються доручення учасникам розроблення. Зокрема, засідання цього органу можуть бути місцем, де обговорюються та визначаються основні параметри СУЯ, приймаються загальносистемні рішення (наприклад, щодо вибору зручної форми документованого опису процесу або визначення схеми управління документацією), розглядаються незгодженості та внутрішні конфлікти між різними підрозділами.

На усіх етапах побудови СУЯ необхідно відповідно до п. 4.4 Настанови регулярно та оперативно інформувати персонал про завдання розроблення, виконані роботи та плани, прийняті рішення тощо.

Передумовою для успішного розроблення СУЯ є відповідно до п. 5.1 Настанови правильне визначення послуг, які надаються відповідними ЦОВВ і на забезпечення якості яких повинна бути спрямована СУЯ. Ця робота, крім іншого, є психологічно складною для персоналу ЦОВВ, який не звик сприймати свою діяльність як надання послуг, які повинні задовольняти потреби споживачів.

Неформалізовані, але зручні в практичному використанні визначення, які можуть застосовуватися при цьому:

послуга – діяльність ЦОВВ, що змінює щось у зовнішньому світі;

споживач – той, хто може оцінити цю зміну і повинен залишитися задоволеним нею.

При цьому споживачами різних видів послуг можуть бути: населення України; окремі громадяни, підприємства та організації; різні категорії населення, підприємств та організацій; інші органи виконавчої влади та місцевого самоврядування; організації, підпорядковані ЦОВВ; керівництво держави.

Для визначення переліку послуг необхідно провести глибокий аналіз того, яким саме чином ЦОВВ створює цінності для зовнішніх споживачів, як вона сприймається ними. До цієї роботи повинні залучатися усі структурні підрозділи, що взаємодіють з різними категоріями споживачів. Інколи для уточнення цього переліку доцільно звернутися до споживачів: що вони сприймають як послуги, яку цінність вони отримують від ЦОВВ [10].

Проаналізувавши та зазначивши основні засади Настанови щодо застосування ДСТУ ISO 9001:2001 “Системи управління якістю. Вимоги” в органах виконавчої влади, яка затверджена наказом Держспоживстандарту України від 30 червня 2009 року № 235, можна стверджувати, що Настанова як методичний документ детально роз’яснює аспекти та принципи застосування ДСТУ ISO 9001:2001 [1] для використання його в органах виконавчої влади з метою побудови системи управління якістю у відношенні надання відповідних послуг органами. Як зазначено у п. 8.3 Настанови, під час розроблення документованих описів процесів треба враховувати наявність внутрішніх документів. Частина з них може бути повністю або частково анульовані (зробити це треба офіційним наказом керівництва ЦОВВ при впровадженні документації СУЯ), оскільки їх змістовна частина буде дублювати зміст документованого опису процесу. Але інша частина повинна зберегтися і уточнювати порядок виконання певних кроків процесу. При цьому необхідно забезпечити чітку узгодженість документованого опису процесу і документів нижчих рівнів, наявність чітких посилань, відсутність протиріч або дублювань інформації. На нашу думку, можна застосувати іншу тактику у випадку, якщо у ЦОВВ діє добре розвинена структура внутрішніх документів, які узгоджені між собою та встановлюють чіткі дії при виконанні певного процесу. У такому випадку СУЯ можна будувати на вже існуючому фундаменті – внутрішніх документах, взявши їх за основу. При побудові СУЯ буде витрачено менше людських ресурсів та коштів. Документація зведеться до опису процесу та посилання на нормативний документ чи декілька документів, відповідно до яких він проводиться. Такий підхід значно скоротить час на розробку документації по СУЯ, особливо на першому етапі. Відсутня необхідність привчати співробітників до нової нормативної бази. Звісно, повністю побудувати СУЯ на базі, яка сьогодні існує, не вдасться, але використати її максимально просто необхідно: завдяки цьому перехід до системи управління якістю буде більш плавним. Як кажуть, “руйнувати не будувати”. Побудова СУЯ без урахування існуючої нормативної бази може призвести до неузгодженості дій та нормативних документів, а також вимагатиме значного часу для адаптації. Можливо, навіть необхідно, встановити відповідний перехідний

період від старої моделі керівництва роботою органу до нової на базі системи управління якістю.

Отже, розглянувши основні нормативні документи з запровадження системи управління якістю, в тому числі і в органах виконавчої влади, нами пропонується розробити та затвердити постановою Кабінету Міністрів України Програму запровадження системи управління якістю в науково-технічній діяльності.

Відповідно до визначених рівнів запровадження системи управління якістю послуги, процеси з їх реалізації, аудит виконання цих процесів щодо найвищого рівня (державного чи загального) повинні бути визначені у законодавчих актах щодо діяльності Верховної Ради України, Президента України та Кабінету Міністрів України.

Другий рівень побудови системи управління якістю у сфері науково-технічної діяльності (галузевий рівень) повинен бути передбачений запропонованою нами Програмою запровадження системи управління якістю в науково-технічній діяльності.

Так, система управління якістю у сфері науково-технічної діяльності повинна бути побудована у Міністерстві науки і освіти, інших центральних та місцевих органах виконавчої влади у сфері наукової і науково-технічної діяльності, Національній академії наук України. Система управління якістю другого рівня є підсистемою управління якістю першого рівня та повинна повністю співвідноситися з першою. Розроблені настанови з якості повинні, як нами зазначалося вище, базуватися на нормативно-правових документах щодо діяльності органу, що вже існують. Настави мають містити визначені послуги у сфері науково-технічної діяльності та описи процесів, які забезпечать їх якісне надання, відповідальність керівництва та працівників, способи та методи аудиту системи та задоволеності споживачів, засади корегування та удосконалення системи.

Система управління якістю другого рівня – це система управління переважно такими організаційними процесами щодо науково-технічної діяльності, як планування, фінансування, нормативно-правове забезпечення, методичне забезпечення, координація і т.д. Система повинна базуватися на нормативно-правових актах у сфері науково-технічної діяльності. Також система другого рівня є підсистемою системи управління якістю органів виконавчої влади, яку, на жаль, так і не вдалося побудувати в Україні.

Система управління якістю науково-технічної діяльності третього рівня є підсистемою систем першого та другого рівня та є, на наш погляд, найскладнішою. Це система, яка регулює якість безпосередньо науково-технічних досліджень та розробок.

Цю систему умовно можна поділити на три системи:

- система управління якістю проведення наукових досліджень у сфері науково-технічної діяльності;
- система управління якістю виготовлення науково-технічної продукції;
- система управління якістю правового забезпечення прав на об'єкти інтелектуальної власності, створені під час проведення науково-технічних досліджень та розробок.

Тобто науково-дослідні установи, вищі навчальні заклади, науково-виробничі організації мають створити систему “три в одному”.

Система управління якістю проведення наукових досліджень у сфері науково-технічної діяльності повинна бути орієнтована на споживача цих досліджень та забезпечувати відповідну якість цих досліджень (за критерії якості можна брати технічні показники, термін проведення, вартість та ін.). Система повинна

враховувати вимоги чинних нормативно-правових актів у сфері проведення науково-технічних розробок, норми безпеки, екологічні норми, вимоги національних та галузевих стандартів.

Система управління якістю виготовлення науково-технічної продукції повинна враховувати всі вимоги, висунуті до попередньої системи, а також норми безпечності продукції як для людини, так і для навколишнього середовища, норми щодо безпечного виробництва та ін.

Система управління якістю правового забезпечення прав на об'єкти інтелектуальної власності, створені під час проведення науково-технічних досліджень та розробок, – це система, яка повинна забезпечувати надання якісних послуг споживачеві у сфері охорони та захисту прав на об'єкти інтелектуальної власності, регулювання засад їх використання та реалізації.

Типова Настанова з якості проведення науково-технічних досліджень та розробок в органах виконавчої влади на основі виконання науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт як основних форм науково-технічної діяльності повинна містити:

вступну частину;

інформацію про призначення та сферу застосування СУЯ: призначення, сфера діяльності та застосування “Настанови з якості”; порядок перегляду й актуалізації “Настанови з якості”; встановлення статусу і регулювання розповсюдження; терміни, визначення і скорочення;

загальні відомості про систему щодо проведення НДДКР: обсяг повноважень (основні завдання та функції); структура системи щодо проведення НДДКР; політика у сфері якості; моніторинг реалізації політики системи щодо проведення НДДКР у сфері якості; послуги, що надаються системою щодо проведення НДДКР; структура процесів системи управління якістю щодо проведення НДДКР; порядок підготовки методики процесу щодо проведення НДДКР; перелік процесів системи управління якістю щодо проведення НДДКР; структура взаємодії процесів щодо проведення НДДКР.

Додатки: схема організаційної структури системи щодо проведення НДДКР; матриця відповідальності за виконання процесів СУЯ щодо проведення НДДКР; реєстр розробленої документації СУЯ щодо проведення НДДКР.

Типовою Наставою з якості стосовно проведення науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт можуть користуватися як органи виконавчої влади, так і наукові установи, вищі навчальні заклади, підприємства та установи, які здійснюють науково-технічну діяльність.

Досліджуючи систему управління якістю у науково-технічній діяльності та визначаючи послуги, які надаються в цій сфері, варто дослідити саме поняття “послуга”.

Згідно з Академічним тлумачним словником української мови “послуга” – це дія, вчинок, що дає користь, допомогу іншому; робота, виконувана для задоволення чиїх-небудь потреб; обслуговування [12, с. 341].

Отже, визначаючи поняття послуги в системі управління якістю науково-технічної діяльності, можна сформулювати його так: послуга – це робота, виконувана для задоволення потреб споживача в науково-технічній сфері, із створення відповідного наукового продукту (у вигляді виробу чи інформаційного товару: наукові рекомендації, аналітичні довідки, відповідні розрахунки чи обґрунтування тощо)”.

Тобто відносно органів виконавчої влади говорячи “послуга” ми маємо на увазі будь-яку роботу, виконувану органом зі створення наукового продукту чи

організації цього процесу. Під поняттям послуг, на наше переконання, необхідно розуміти функції органу виконавчої влади, які призводять до створення наукового продукту чи організації цього процесу. У тому числі в поняття “послуга” входять і адміністративні послуги, які надаються органами виконавчої влади. Звісно, адміністративні послуги є лише складовою загального поняття послуг, які надаються органами виконавчої влади, що визначені нормативно-правовими актами.

Відповідно до ст. 1 Закону України “Про адміністративні послуги” адміністративна послуга – результат здійснення владних повноважень суб’єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов’язків такої особи відповідно до закону [13]. Суб’єктом звернення є фізична особа, юридична особа, яка звертається за отриманням адміністративних послуг. Суб’єкт надання адміністративної послуги – орган виконавчої влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги.

Згідно зі ст. 4 вищезгаданого Закону державна політика у сфері надання адміністративних послуг базується на таких принципах: верховенства права, у тому числі законності та юридичної визначеності; стабільності; рівності перед законом; відкритості та прозорості; оперативності та своєчасності; доступності інформації про надання адміністративних послуг; захищеності персональних даних; раціональної мінімізації кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для отримання адміністративних послуг; неупередженості та справедливості; доступності та зручності для суб’єктів звернень. У статті закріплено десять найбільш важливих взаємопов’язаних принципів, на яких має ґрунтуватись функціонування усієї системи адміністративних послуг і яким мають відповідати організація та порядок надання таких послуг. Ці норми-принципи спрямовані на створення оптимальних умов для отримання адміністративних послуг суб’єктами звернення, а також забезпечення правового порядку у відповідних відносинах. Норми-принципи дозволяють у разі потреби усувати колізії та прогалини у нормативному регулюванні [14, с. 79–80].

Цей Закон передбачає і засади якості щодо надання адміністративних послуг. Так, ст. 7 Закону встановлені вимоги щодо якості надання адміністративних послуг. Суб’єкт надання адміністративних послуг може видавати організаційно-розпорядчі акти про встановлення власних вимог щодо якості надання адміністративних послуг (визначення кількості годин прийому, максимального часу очікування у черзі та інших параметрів оцінювання якості надання адміністративних послуг). У разі, якщо суб’єктом надання адміністративної послуги є посадова особа, вимоги щодо якості надання адміністративних послуг визначаються органом, якому вона підпорядковується.

Досліджуючи Закон України “Про адміністративні послуги”, ми бачимо, що в ньому встановлені певні засади системи управління якістю, враховано процесний підхід, встановлені критерії якості надання послуг [13]. І, як ми визначали вище, це система управління якістю першого рівня, де в законодавстві встановлюються норми щодо надання та якості відповідних послуг органами виконавчої влади.

Н.Т. Гончарук та Л.Л. Прокопенко зазначають, що теорія публічних (і в тому числі адміністративних) послуг має різну поширеність і значення в різних країнах. У тих країнах, звідки до нас прийшла ідея послуг, зокрема в країнах Північної Європи та Північної Америки, категорія “послуг” відносно публічного сектору є дуже популярною, але вживається в досить широкому значенні. Фактично йдеться про “публічні послуги”, “послуги адміністрації”, “послуги для громадян”,

“послуги для бізнесу” тощо. Акцент у них робиться не на юридичну складову, а на те, що всі продукти (рішення, дії, консультації тощо) публічної адміністрації у відносинах з приватними особами є послугами [15, с. 26].

Для країн романо-германської системи права акцент на “послуги” в публічному секторі і в публічному праві є менш поширеним. Там категорія послуг якщо і використовується, то виконує швидше політичне (ідеологічне), аніж правове значення. Причому у лідерів романо-германської системи права (насамперед у Франції та Німеччині) про український еквівалент “адміністративних послуг” в чистому вигляді також не йдеться. Достатньо оглянути і законодавство цих країн, і інформаційне наповнення офіційних веб-ресурсів, щоб зрозуміти, що в цих країнах категорія “послуги” (“публічні послуги”, “послуги для громадян та бізнесу”) теж включає в себе всю діяльність органів влади, починаючи від реєстрації місця проживання і видачі паспортів і закінчуючи доступом до музеїв та бібліотек, продажем пакетів для сміття [15, с. 27].

Отже, це ще раз підтверджує наш висновок, що до поняття “послуга” необхідно включати всі функції органу виконавчої влади, які він здійснює у певній сфері суспільного життя.

Крім того, необхідно зазначити, що одним з елементів системи управління якістю є інформація. Як визначено вище, саме інформація є базисом для входів процесів та для їх виходів. На входах процесу надходить вхідна інформація, яка стає основою послідовного виконання процесу. Без вхідної інформації процес не буде здійснюватися, адже не буде вихідного продукту для опрацювання. На виході процесу ми також отримуємо інформацію, яка стала продуктом цього процесу та може слугувати вхідною інформацією для наступного процесу. Наприкінці комплексу процесів вхідна інформація перетвориться на послугу. Отже, інформація – це важливий елемент системи управління якістю в будь-якій сфері, в тому числі і в сфері науково-технічної діяльності.

Не менш важливим елементом системи управління якістю є організація визначених процесів. Настанова з якості містить описи процесів, які і є описами організації цих процесів. Вдала організація процесу з доцільним застосуванням як матеріальних, так і людських ресурсів без дублювань є запорукою ефективної роботи системи управління якістю з виконання як послуг, так і виготовлення продукції.

Третім не менш важливим елементом системи управління якістю є аудит роботи системи, тобто постійний моніторинг її роботи, визначення слабких місць та корегування її діяльності. Корегування процесів, більш точне визначення переліку послуг, які повинні бути надані споживачеві, його вимоги до послуг чи продукції та ін. У сфері науково-технічної діяльності аудит системи управління якістю можна забезпечити за допомогою наукової експертизи науково-технічних досліджень та розробок. Визначена нормативно-правовими актами наукова експертиза наділена всіма необхідними якостями, які встановлені для аудиту, та забезпечує в науковій сфері проведення поглибленого наукового моніторингу діяльності щодо науково-технічних розробок.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Системи управління якістю. Вимоги: ДСТУ ISO 9001-2001. – [Чинний від 2001.10.01]. – К.: Держстандарт України, 2001. – 25 с.
2. Сайт Українського науково-дослідного і навчального центру проблем стандартизації, сертифікації та якості (ДП “УкрНДНЦ”). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.ukrndnc.org.ua/index.php?option=com\\_content&task=category&sectionid=7&id=82&Itemid=229](http://www.ukrndnc.org.ua/index.php?option=com_content&task=category&sectionid=7&id=82&Itemid=229).

3. Система управління якістю як інструмент вдосконалення діяльності органу місцевого самоврядування. Методичний посібник / [Підгаєць П., Бригілевич І. – К.]; Швейцарсько-український проект “Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO”. – К. : ТОВ “Софія-А”. – 2012. – 134 с.
4. Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 11 травня 2006 року № 614.
5. Про внесення змін до Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 18 червня 2008 року № 548.
6. Про скорочення кількості та укрупнення державних цільових програм: Постанова Кабінету Міністрів України від 22 червня 2011 року № 704.
7. Системи управління якістю. Основні положення та словник: ДСТУ ISO 9000-2001. - [Чинний від 2001.10.01]. – К.: Держстандарт України, 2001. – 33 с.
8. Системи управління якістю. Настанови щодо поліпшення діяльності: ДСТУ ISO 9004-2001. – [Чинний від 2001.10.01]. – К.: Держстандарт України, 2001. – 61 с.
9. Руководство по проведению аудита систем менеджмента: – [Чинний від 2011-11-15]. Стандарт ISO 19011:2011, 2011. – 44 с.
10. Настанова щодо застосування ДСТУ ISO 9001:2001 “Системи управління якістю. Вимоги” в органах виконавчої влади: Наказ Держспоживстандарту України від 30 червня 2009 року № 235.
11. Методичні рекомендації щодо розроблення та впровадження систем управління якістю відповідно до стандарту ДСТУ ISO 9001:2001 в органах виконавчої влади: Наказ Голодержслужби України та Держспоживстандарту України від 31.07.2006 № 273/221.
12. Словник української мови: в 11 томах. – Том 7, 1976. – С. 341. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://sum.in.ua/>.
13. Про адміністративні послуги: Закон України від 6 вересня 2012 року № 5203-VI // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2013. – № 32. – Ст. 409.
14. Науково-практичний коментар до Закону України “Про адміністративні послуги” / За заг. ред. В. П. Тимощука. – К.: ФОП Москаленко О. М. – 392 с.
15. Гончарук Н.Т. Адміністративно-правові аспекти надання адміністративних послуг в Україні / Н.Т. Гончарук, Л.Л. Прокопенко // Публічне управління. – 2011. – № 1. – С. 26–32.

Отримано 17.03.2016



**Т.А. Плугатар,**  
кандидат юридичних наук,  
старший науковий співробітник

## **ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПОЛІЦЕЙСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ, СВОБОД ТА ЗАКОННИХ ІНТЕРЕСІВ ЛЮДИНИ**

*Стаття присвячена визначенню сутності, організації, форм та методів діяльності поліції зарубіжних країн та Національної поліції України у сфері забезпечення прав, свобод та законних інтересів людини. На основі дослідження теоретико-методологічних та науково-прикладних засад організації діяльності поліції зарубіжних країн щодо забезпечення прав, свобод та законних інтересів людини сформульовано конкретні пропозиції організаційно-правового характеру, спрямовані на удосконалення діяльності Національної поліції України у цій сфері.*

**Ключові слова:** права, свободи та законні інтереси людини, поліція, поліцейська діяльність, організаційно-правове забезпечення.

*Статья посвящена определению сущности, организации, форм и методов деятельности полиции зарубежных стран и Национальной полиции Украины в сфере обеспечения прав, свобод и законных интересов человека. На основе исследования теоретико-методологических и научно-прикладных основ организации деятельности полиции зарубежных стран по обеспечению прав, свобод и законных интересов человека, сформулированы конкретные предложения организационно-правового характера, направленные на совершенствование деятельности Национальной полиции Украины в этой сфере.*

**Ключевые слова:** права, свободы и законные интересы человека, полиция, полицейский деятельность, организационно-правовое обеспечение.

*Paper is devoted to the definition of the nature, organization, forms and methods of policing foreign countries and Ukrainian National Police in the area of human rights, freedoms and legitimate interests. On the basis of the study of theoretical and methodological and applied scientific principles of policing foreign countries to ensure the rights, freedoms and legitimate interests of the rights concrete proposals organizational and legal measures aimed at improving the national police of Ukraine in this field are formulated.*

**Keywords:** rights, freedoms and legitimate interests of people, police, policing, organizational and legal support.

Для захисту державних та суспільних інтересів, незалежно від державного устрою, соціально-економічного становища, технічного, культурного, духовного розвитку, способу та стану правового регулювання суспільних відносин у будь-якій країні існує потреба в такому органі, як поліція. У демократичних суспільствах поліцейська діяльність орієнтована насамперед на потреби населення. Поліція, будучи державною інституцією, що перейшла від силового характеру діяльності до сервісного обслуговування громади, користується повагою і підтримкою суспільства. Захист прав, свобод та законних інтересів людини, їх охорона визначають цілі й межі поліцейської діяльності. У зв'язку з цим висвітлення досвіду

зарубіжних країн, де багато зроблено для перетворення поліції на ефективний державний інститут, який користується довірою та повагою громадян, є актуальним, оскільки це буде сприяти удосконаленню діяльності української поліції, перетворенню її на повноцінний та кваліфікований орган правопорядку, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку.

Дослідженню сутності поліцейської діяльності були присвячені роботи низки зарубіжних і вітчизняних поліцейстів упродовж другої половини XVIII ст. – на початку XX ст. Наукового аналізу сутності та значення поліцейської діяльності за радянських часів не здійснювалося, оскільки існували певні перестороги щодо проблем поліцейського права в адміністративно-правовій науці, обумовлені суто ідеологічними чинниками. У сучасній юриспруденції проблема поліцейської діяльності є однією з основних. Так, окремі аспекти поліцейської діяльності аналізуються у роботах Ю.Е. Аврутіна, К.С. Бельського, І.А. Горшеньової, А.В. Губанова, А.Т. Комзюка, М.В. Лошицького, О. В. Негодченка, Ю.І. Римаренка, М.П. Смирнова, Ю.П. Солов'я, Ю.М. Старилова, В.М. Шадріна та ін. Питання правоохоронної діяльності та прав людини були предметом дослідження таких вітчизняних учених, як: О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, І.Л. Бородін, С.В. Бобровник, А.П. Заєць, М.І. Козюбра, М.В. Корнієнко, А.Ю. Олійник, В.І. Олефір, Н.М. Оніщенко, О.В. Петришин, П.М. Рабинович, В.Я. Тацій, Ю.С. Шемшученко, О.Н. Ярмиш та ін. Однак незважаючи на наявність досить широкого спектра присвячених цій проблемі наукових публікацій, слід констатувати відсутність цілісного уявлення про особливості еволюції поглядів на поліцейську діяльність, а також усталеного розуміння її характерних ознак, ролі в реалізації правоохоронної функції держави та у сфері забезпечення прав, свобод і законних інтересів людини, що призводить до невизначеності правового регулювання відповідних сфер суспільних відносин. Актуальність зазначених питань посилюється у зв'язку з реформою правоохоронної системи в Україні, яка не може бути успішною без належної загальнотеоретичної основи.

З огляду на зазначене *метою статті* є дослідження, спрямоване перш за все на вивчення, аналіз та узагальнення поліцейської діяльності зарубіжних країн у контексті забезпечення прав, свобод та законних інтересів людини для належного теоретико-методологічного підґрунтя реалізації нових підходів до організації та вдосконалення діяльності Національної поліції України щодо забезпечення прав, свобод і законних інтересів людини, реформування та зміни пріоритетів її діяльності – з державно орієнтованих на суспільно орієнтовані. Зрозуміло, що вивчення й посилення на зарубіжний досвід не означає його безпосереднього копіювання та перенесення в практику, однак результати аналізу діяльності поліції деяких країн, окремі підходи, прийоми і методи можна ефективно використати в діяльності української поліції, а також для подальшого удосконалення організаційно-правових засад поліцейської діяльності у сфері забезпечення прав, свобод та законних інтересів людини.

У юридичній літературі немає єдиного визначення поняття «поліцейська діяльність», однак поліцейсти єдині у виокремленні її ознак. По-перше, поліцейська діяльність – це вид соціальної діяльності, пов'язаний з управлінням органами виконавчої влади щодо забезпечення правопорядку, що реалізується як усвідомлений і цілеспрямований вплив суб'єкта на об'єкт та не пов'язаний з ним відносинами підпорядкування. По-друге, поліцейська діяльність є професійною за природою та публічною за характером, її основу і зміст складає поняття «охорона», що передбачає захист суспільства від небезпек соціального, природного,

біологічного, техногенного характеру. По-третє, вона є наглядово-примусовою діяльністю, якій властиві специфічні методи (засоби), а саме: адміністративний нагляд, адміністративний примус [1, с. 34–40; 2, с. 112–113].

Як слушно наголошує О.С. Проневич, в умовах перманентної наукової дискусії, об'єктивно обумовленої відсутністю усталеного догматичного (доктринального) розуміння сутності поліцейської діяльності, вона водночас розглядається як вид державно-управлінської діяльності та форма реалізації поліцейської функції держави, що полягає у можливості застосування уповноваженими органами державної влади легітимних заходів примусу (поліцейських заходів). Такий підхід цілком виправданий у контексті тлумачення природи держави як соціального інституту, покликаного придушувати волю окремих осіб заради досягнення публічного інтересу (забезпечення суспільного блага), а також визнання примусу як методу соціального управління. Визначальним є те, що державний примус як метод реалізації поліцейської функції держави має здійснюватися уповноваженими спеціальними органами (формаціями) виконавчої влади, наділеними законодавцем відповідними повноваженнями та засобами, – поліцією. Особливістю нинішнього етапу суспільного розвитку є переосмислення ролі та місця поліції у системі органів державної влади. Якщо раніше уявлення про поліцію в суспільній свідомості асоціювалося виключно з примусовою діяльністю держави з метою забезпечення громадської безпеки та порядку, то нині йдеться про важливість соціальної місії поліції, що полягає у «служінні суспільству», налагодженні партнерства з населенням, пріоритетності профілактичної (превентивної) діяльності [3, с. 354].

Поліція у сучасному демократичному суспільстві набуває ознак організації, що надає послуги людині щодо забезпечення її прав і свобод, а також надає допомогу людям у відновленні порушених прав і свобод, у надзвичайних ситуаціях, потерпілим від правопорушень, неповнолітнім, які залишилися без опіки, особам, які звільнилися з місць позбавлення волі, щодо їх ресоціалізації тощо.

Таким чином, під поліцейською діяльністю слід розуміти охоронну діяльність держави, предметом якої, насамперед, є охорона прав і свобод людини, а також інтересів суспільства й держави та забезпечення громадського порядку і безпеки. Загалом поліцейська діяльність складається з наглядової діяльності за піднаглядними об'єктами, вживання заходів прямого адміністративного примусу з метою попередження та припинення протиправного діяння та здійснення адміністративної юрисдикції.

У різних країнах погляди на завдання і організацію поліції неоднакові та визначаються як національними особливостями, так і проблемами, що стоять перед конкретною державою. Саме ці особливості мали і мають домінуюче значення при виборі організаційно-правових принципів діяльності поліцейських сил. Безпосередня залежність поліції від конкретного політичного режиму призводить при його зміні до корінного реформування правової бази, кадрів, організаційних моделей, стратегії і тактики її функціонування. З минулого відомо: якщо компетенція каральних органів виходить за межі питань суто правоохоронних, а державний контроль слабне, це призводить до репресій, жертвами яких стають невинні люди. На політичних та ідеологічних засадах не може функціонувати правоохоронний апарат держави, він має діяти лише на правових підвалинах, виступаючи гарантом захисту конституційних прав і свобод громадян [4].

Потрібно наголосити, що поліцейська діяльність в сучасній демократичній державі визначається двома основними моделями її організації: “континентально-європейською” і “англо-саксонської (британської)”. Перша модель характеризується

жорстким централізованим управлінням поліцейськими відомствами з боку держави, владною “вертикаллю” і великим обсягом повноважень поліції. До цієї групи входять Австрія, Німеччина, Італія, Іспанія, Франція. Друга (британська) модель відрізняється децентралізацією управління, владною “горизонталлю”, підвищеним рівнем повноважень місцевих органів влади і меншими за обсягом поліцейськими функціями. До цієї моделі відноситься поліція Великобританії і США. Кожна з представлених моделей має власні правові рамки, певні відмінності між двома правовими системами – романо-германською і англо-саксонською. Залежно від того, чи покладається в тій чи іншій країні головна відповідальність за стан публічного порядку та безпеки на загальнонаціональну чи регіональну владу, управління поліцейськими здійснюють центральні органи влади і відповідно міністерство внутрішніх справ або міністерство юстиції.

Як відомо, структуру поліцейської діяльності складають мета, засоби, об’єкт і суб’єкт. Метою поліцейської діяльності є сприяння безпеці та зниження кількості випадків громадських заворушень, зниження рівня злочинності, сприяння здійсненню правосуддя таким чином, щоб підтримувати довіру населення до закону. Обмеження щодо здійснення прав та свобод людини відповідно до принципу пропорційності можуть встановлюватися лише у тому разі, якщо вони є необхідними для досягнення цілей в загальних інтересах або є необхідними для захисту прав та свобод інших осіб, з метою досягнення балансу між інтересами окремої особи та суспільства. Причому такі обмеження не є обов’язково ідентичними для всіх людей і мають бути передбачені законом. Засобами досягнення цієї мети є заходи державного примусу. Суб’єктами поліцейської діяльності виступають наділені особливою компетенцією спеціальні органи, уповноважені державою застосовувати заходи примусу, тобто поліцейські, а об’єктом поліцейської діяльності є поведінка суб’єктів суспільних відносин, на які спрямовані заходи державного примусу.

Слід зауважити, що останнім часом відбувається загострення таких негативних явищ, як злочинність, у тому числі організована і транснаціональна, расові, міжнаціональні і міжетнічні конфлікти, релігійний і політичний екстремізм, неконтрольовані міграційні процеси, екологічні кризові явища, які прямо чи опосередковано впливають на діяльність поліції, ставлять перед нею все більш складні і різноманітні, а найчастіше і якісно нові завдання, зумовлюють потребу у здійсненні певних реформ організації, форм і методів роботи поліцейських сил [5, с. 35]. Водночас у демократичній державі основними завданнями поліції й надалі залишаються підтримання громадського спокою і правопорядку, захист та повага основоположних прав і свобод особистості, запобігання і боротьба зі злочинністю, а також надання допомоги і послуг суспільству [6].

Отже, враховуючи компетенцію і завдання, що стоять перед поліцією у більшості зарубіжних країн, основне її призначення полягає не у боротьбі із злочинністю, а в установленні дієвого соціального контролю за протиправними діями, у стримуванні їх виключно законними засобами, що забезпечують поєднання ефективних поліцейських заходів і системи гарантії прав, інтересів і свобод людини. У зв’язку з цим завдання поліції, з одного боку, полягають у захисті інтересів громадськості, попередженні та припиненні правопорушень, підтримуванні громадського порядку, а з іншого – у захисті інтересів особи та її прав на недоторканність приватного життя. Тобто цілі та зміст поліцейської діяльності корегуються зміщенням акценту значущості інтересів від загальнодержавних до особистісних. А поліція при такому підході розуміється як “система гуманного та конституційного застосування заохочування законної влади до інтересів громадян,

прихильність концепції використання принципів добра, альтруїзму і співдружності, яка діє на основі високих етичних стандартів” [2, с. 10].

Безумовно, для того, щоб поліція ефективно здійснювала свою правоохоронну функцію, вона повинна реагувати на потреби громади. Повинна відбуватися постійна взаємодія і комунікація між населенням і поліцією. Наразі важливого значення для Національної поліції України набуває проблема запобігання правопорушенням, тобто превентивна діяльність висувається на перший план, а не реагування на вже скоєні правопорушення.

Головним напрямом попереджувальної діяльності, як зазначає С. Вулен, є те, що поліція повинна працювати з молоддю, бо якщо молоді люди звикнуть поводити себе відповідно до вимог законів, то й правопорушень в майбутньому буде менше [7, с. 43].

Деякі зарубіжні автори пропонують принципово нові моделі взаємовідносин громадян з поліцією за рахунок введення додаткових контролюючих органів при адміністрації та надання громадянам більш широких повноважень в процесі охорони громадського порядку [8].

П. Дрілер рекомендує проводити регулярні зустрічі поліції з населенням з метою інформування їх про результати роботи поліції [9].

Нині у більшості зарубіжних країн використовуються методи поліцейської діяльності, орієнтованої на громаду “Community Policing”. У таких країнах, як *Велика Британія, Чехія, Бельгія, Данія, Німеччина, Естонія, Латвія, Литва, США та ін.*, місцева поліція розглядається населенням як організація, основою якої є ідея спільної відповідальності та безпеки, яка має за місію та стратегію запобігання злочинності на конкретній території, де профілактична робота стоїть на високому рівні і рівноцінна розслідуванню вже скоєних правопорушень. Дійсно, у цих країнах спостерігається високий рівень поінформованості населення про те, що робить поліція, яка її роль, права та обов’язки, високий рівень довіри населення до правоохоронців, оскільки поліцейський – професіонал у сфері правоохоронної діяльності, що виконує покладені на нього функції.

Засновником філософії Community Policing прийнято вважати Тома Поттера, колишнього начальника Бюро поліції Портленда. Основні принципи цієї філософії він розробляв, будучи ще молодим поліцейським і патрулюючи свою дільницю. Розпочинав свою роботу в поліції він в якості патрульного на околицях Брукліна і Селвуда – доволі криміналізованих і неспокійних на той час районів. Якось місцевий мешканець спитав Тома, чим він, як громадянин, може допомогти поліції. Сержант поліції, начальник Тома, відповів: “Сидіть вдома і дайте поліції виконувати свою роботу”. Ця ситуація поклала початок роздумам Тома стосовно необхідності залучення суспільства в роботу поліції та зміни парадигми спілкування поліції з суспільством в цілому. Він зрозумів, що залучення громадян до безпекового процесу створює відчуття взаємної відповідальності, що позитивно відбивається на рівні безпеки та настроях в суспільстві на певній території. Протягом 25 років служби в поліції, де він пройшов шлях від патрульного до начальника Бюро, як і після виходу на пенсію, консультуючи бюро поліції по всій країні, Поттер вводив та розвивав механізми поліцейської діяльності, орієнтованої на громаду. Однією з його ініціатив було створення піших патрулів поліції, котрі могли б патрулювати там, де автомобіль втрачав свою функціональність, разом з тим ближче контактуючи з суспільством. Зрештою, ставши мером Портленда, він побудував платформу з питань Community Policing – стратегії поліції, яка передбачає активну взаємодію поліцейських з місцевим населенням. У своїй діяльності Том Поттер обстоював принцип прозорості,

підзвітності, взаємодії та доступності, зокрема для малозахищених верств населення [10].

Гучні злочини, а також теракти в США та країнах Європейського Союзу показали, що отримання й обробка інформації на ранніх стадіях є дуже важливою в попередженні та запобіганні правопорушень. Методи Community Policing стають все більш популярними у всьому світі, оскільки представники поліції все ясніше усвідомлюють протиріччя між тим, що вони роблять, і тим, що вони відповідно до суспільної думки повинні робити. Навіть якщо поліція працює якісно та професійно, затримує злочинців і розкриває злочини, суспільство все одно не задоволене роботою поліції і не розуміє її призначення. Тому в роботі поліції потрібно більше акцентувати увагу на тих аспектах, які важливі саме в повсякденному житті людей і посилюють почуття безпеки безпосередньо за місцем їх проживання. Разом з тим, впровадження превентивних (попереджувальних) методів роботи поліції, які є можливими лише за співпраці різних груп суспільства з поліцією, якісно впливає як на рівень безпеки, так і на ставлення громадян до поліції.

Незважаючи на те, що наразі відсутнє уніфіковане визначення поняття «Community Policing», різниця в його сприйнятті залежить від особливостей та традицій кожного окремого суспільства. У світлі реформ, які мають місце в Україні, «Community Policing» є надзвичайно актуальною та важливою темою, розвиток і реалізація якої позитивно позначиться на усіх сферах життя суспільства. Нині статус поліції України значно змінився, українська громада поступово трансформує власне ставлення до силових структур та розуміння їх функцій у сучасному житті. Основний зміст діяльності поліції полягає у охороні та захисті прав та свобод громадян і правового суспільства в цілому. Безумовно, інноваційні процеси, що відбуваються в Україні, відкривають реальні перспективи широкого використання міжнародного досвіду в організації діяльності поліції, а це буде сприяти оптимізації професійної орієнтації, адаптації до вимог професії, освоєнню професійних та організаційних цінностей, досягненню професійної майстерності, опануванню нових видів діяльності, запобіганню професійній деформації поліцейських. Це дасть змогу якісно й ефективно виконувати службові обов'язки й поліпшить імідж поліції як усередині країни, так і за її межами. Але найважливішим є те, що виважене застосування передового зарубіжного досвіду допоможе переорієнтувати роботу поліції із силових і адміністративних методів на більш демократичні, спрямовані передусім на допомогу населенню, забезпечення безпеки, надійний захист прав і свобод людей у повсякденному житті.

Законом України «Про Національну поліцію» визначено необхідність встановлення виключно партнерських засад взаємодії поліції і населення [11]. Зокрема, розділ «Громадський контроль Національної поліції» передбачає: звіт про поліцейську діяльність; прийняття резолюції недовіри керівникам органів поліції; взаємодію між керівниками територіальних органів поліції та представниками органів місцевого самоврядування. Також цим розділом визначено, що поліція взаємодіє з громадськістю шляхом підготовки та виконання спільних проектів, програм та заходів для задоволення потреб населення та покращення ефективності виконання поліцією покладених на неї завдань.

Враховуючи законодавчі зміни, є очевидним те, що традиційний стиль поліцейської діяльності більше не в змозі вирішити проблеми громадського порядку і безпеки в сучасному суспільстві. У зв'язку із цим виникає необхідність переходу до концепції поліцейської діяльності, орієнтованої на громаду, в якій приділено особливу увагу запобіганню злочинам (превентивним заходам) та процесу

вирішення проблем у взаємодії з населенням за місцем проживання [12]. Однак варто зауважити, що партнерство між поліцією і населенням можливе лише за умови довіри з обох сторін.

З огляду на викладене можна зробити висновок, що вивчення позитивного досвіду зарубіжних країн дає змогу використовувати більш ефективні методи захисту прав, свобод та законних інтересів, які застосовує поліція у своїй повсякденній роботі. У діяльність Національної поліції України слід впроваджувати такі засоби, які дозволять втілювати новітні механізми правовідносин, взаємодії і комунікативних особливостей, що сприятиме створенню належної нормативно-правової бази у сфері врегулювання відносин між поліцією та населенням, а також удосконаленню форм і методів такої взаємодії, запровадженню дійсно партнерських відносин з населенням. Поліції слід відстежувати зміни в суспільстві і адаптувати методи роботи, критично оцінюючи можливі наслідки будь-яких змін щодо забезпечення прав і свобод людини. Для цього необхідно постійно спостерігати за змінами в суспільстві та їх впливом на очікування населення щодо діяльності поліції. Подальше вивчення концептуальних підходів до поліцейської діяльності сприятиме майбутньому науковому пошуку та обґрунтуванню оптимальної моделі Національної поліції України, яка служить суспільству, надає послуги з допомоги особам, які потребують такої допомоги, та надійно захищає права і свободи людини, користується довірою та повагою громадян.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Зоннефельс И.* Начальные основания полиции или благочиния / И. Зоннефельс. – М. : Универ. тип., 1787. – 318 с.
2. *Платонов И.В.* Вступительные понятия в учение о благоустройстве и благочинии государственном / И.В. Платонов. – Х. : Универ. тип., 1856. – 438 с.
3. *Проневич О.С.* Поліцейська діяльність як вид державно-управлінської діяльності / О.С. Проневич // Форум права. – 2009. – № 2. – С. 350–356.
4. *Губанов А.В.* Полиция зарубежных стран: организационно-правовые основы, стратегия и тактика деятельности / А.В. Губанов. – М. : МАЭП, 1999 – 288 с.
5. *Губанов А.В.* Основы организации и функционирования полиции зарубежных государств и использование их опыта для совершенствования деятельности органов внутренних дел России : автореф. ... дис. д-ра юрид. наук. – М.: ВНИИ МВД России, 1997. – 49 с.
6. Руководство по демократическим основам полицейской деятельности. Составлено Старшим советником Генерального секретаря ОБСЕ по вопросам полицейской деятельности / ОБСЕ, Отдел стратегических вопросов полицейской деятельности. – Вена, 2006.
7. *Woolen W.S.* Renegade Kids, Suburban Outlaws: From Youth Culture to Delinquency, Wadsworth Publishing Company, Belmont, California, 2006. – 120 p.
8. *Hauber A., Hofstra, Toornviliet L., Zandbergen A.* Some new forms of Social control and their effects // British Journal of Criminology. – No 2, Volume 36. – Spring, 1996. – P. 38–43.
9. *Driller P.I.* Improving the Image // Police Journal. – 10, October, 2005. – P. 16–17.
10. “Community Policing” або поліцейська діяльність, орієнтована на громаду / Відкритість правоохоронної системи [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://police-access.info>.
11. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII // Відомості Верховної Ради. – 2015. – № 40–41. – Ст. 379.
12. Впровадження в Україні поліцейської діяльності, орієнтованої на громаду / Відкритість правоохоронної системи [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://police-access.info/2015/08/vprovadzhennya-v-ukrajini-politsejskoji-diyalnosti-orijentovanoji-na-hromadu/>.

Отримано 08.06.2016

УДК 342.951

**М.Є. Александров,**  
здобувач ДНДІ МВС України

## **АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ПРОМИСЛОВОЇ ПРОДУКЦІЇ В УКРАЇНІ**

*У статті розглянуто основні законодавчі акти, що регулюють забезпечення безпеки промислової продукції в Україні, механізми забезпечення безпеки продукції, а також органи, які визначають державну політику у сфері безпеки продукції, та на які покладено функції контролю за безпекою товарів та послуг.*

**Ключові слова:** безпека продукції, промислова продукція, захист прав споживачів, Закон України, контроль, регулювання.

*В статье рассмотрены основные законодательные акты, регулирующие обеспечение безопасности промышленной продукции в Украине, механизмы обеспечения безопасности продукции, а также органы, которые определяют государственную политику в сфере безопасности продукции, и на которые возложены функции контроля за безопасностью товаров и услуг.*

**Ключевые слова:** безопасность продукции, промышленная продукция, защита прав потребителей, контроль, регулирование.

*Paper examines the main legislation governing the safety of industrial products in Ukraine, the mechanisms ensuring product safety, as well as apparatus that determine the state policy on product safety, entrusted with the function of monitoring the safety of products and services.*

**Keywords :** products safety, industrial products, consumer protection, the Law of Ukraine, control, regulation.

На сьогодні спостерігається світова тенденція до першочергового забезпечення безпеки промислової продукції. Закон України від 12 травня 1991 року № 1023-XII “Про захист прав споживачів” визначає це поняття так: безпека продукції – відсутність будь-якого ризику для життя, здоров’я, майна споживача і навколишнього природного середовища при звичайних умовах використання, зберігання, транспортування, виготовлення і утилізації продукції [1].

Із загального поняття безпеки продукції можна виділити такі складові:

- безпека продукції для людини;
- безпека продукції для навколишнього середовища;
- безпека виконання робіт.

Кожна із цих складових є вкрай важливою, оскільки небезпека продукції будь-якої із цих складових може спричинити тяжкі невинні наслідки.

В умовах стрімкого розвитку ринкових відносин та конкурентної боротьби безпека продукції починає відігравати роль не тільки як обмежувальний критерій оцінки відповідності вимогам безпечності, але й як критерій оцінки конкурентоспроможності виробів. В інтересах виробників забезпечити такий рівень безпеки власної продукції, щоб споживачі були впевнені у безпеці власного здоров’я та вживали товари та послуги саме цього виробника.



Безпеку як обмежувальний критерій розглядають в якості характеристики, оцінюваної в альтернативній формі, тобто на відповідність встановленим у стандарті вимогам. Безпека товару (послуги) може визначатися безпосередньо (за якісними та кількісними характеристиками) або опосередковано (за допомогою документів). Носіями інформації про безпеку є документи, що підтверджують безпеку приміщення, сертифікати відповідності, укладання наглядових органів (пожежного, ветеринарного, санітарно-епідеміологічного нагляду і так далі) [2].

Тему забезпечення безпеки продукції розглядали у своїх працях такі науковці, як Марченко Е.Ю., Чапкевич Л.Є., Кім О.В., Панова А.С. Правовий та організаційний механізм забезпечення безпеки продукції вивчали Атаманчук Г.В., Веремеєнко І.І., Галаган І.Л. Але географічно їхні наукові дослідження зосереджені у Російській Федерації. Питання забезпечення безпеки продукції в Україні висвітлюється лише у контексті розгляду конкретної галузі промисловості у цілому або в контексті забезпечення конкурентоспроможності товарів та послуг.

Метою цієї статті є визначення основних законодавчих актів, які забезпечують безпеку промислової продукції України, а також механізмів забезпечення безпеки продукції та уповноважених органів, які здійснюють адміністративно-правове регулювання у цій сфері.

Для забезпечення безпеки продукції у всьому світі, в тому числі в Україні, введено норми і закони щодо захисту прав споживачів та безпеки продукції. Наприклад, у вищезгаданому Законі “Про захист прав споживачів” стаття 14 забезпечує право споживача на безпеку продукції. У ній зазначено, що продукція має бути безпечною для життя, здоров’я споживача, його майна, а також для навколишнього середовища. Стаття встановлює необхідність надання інформації про строки придатності продукції, правила її експлуатації і можливі ризики під час використання та доведення цієї інформації до споживачів в обов’язковому порядку. У статті також зазначено, що у разі наявності технічних вимог до безпеки продукції вона має вводитися в обіг та реалізовуватися з додержанням цих вимог.

Необхідно звернути увагу на те, що статті Закону України “Про захист прав споживачів” поширюються лише на продукцію нехарчового характеру. Безпечність харчових продуктів забезпечується окремим Законом України від 23 грудня 1997 року № 771/97-ВР “Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів”. Цим законом також встановлюються поняття безпечності та небезпечності продукції.

Безпечним харчовим продуктом є харчовий продукт, який не справляє шкідливого впливу на здоров’я людини та є придатним до споживання. На противагу йому небезпечним є продукт шкідливий для здоров’я та непридатний для споживання [3].

Права споживачів на безпеку продукції харчової промисловості передбачені статтями Конституції України. Зокрема, у статі 50 зазначено, що кожному гарантується право вільного доступу до інформації про якість харчових продуктів. У статі 49 Основного Закону також зазначено, що держава забезпечує санітарно-епідеміологічне благополуччя, а отже, забезпечує санітарно-епідеміологічний контроль за продуктами харчування, і, як наслідок, забезпечує безпеку харчових продуктів [4].

У статті 3 Конституція визнає людину, її життя і здоров’я, честь і гідність, недоторканність і безпеку найвищою соціальною цінністю. Тож безпека промислової продукції як запорука безпеки життя і здоров’я людини передбачена на рівні держави.

В умовах євроінтеграції України у питанні щодо адміністративно-правового забезпечення безпеки продукції доцільно керуватися не тільки національними актами, але й актами Європейського Союзу та окремих країн-членів ЄС. Директива 2001/95/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 3 грудня 2001 року “Щодо загальної безпеки продукції” містить термін “безпечний продукт”, що означає будь-який виріб, який за звичайних умов використання чи таких, що можна передбачити, включаючи тривалість використання, не являє собою жодного ризику чи лише мінімальний ризик, сумісний із використанням виробу, який можна вважати за прийнятний і який відповідає високому рівню охорони безпеки і здоров'я людей, при цьому враховуються такі аспекти:

- 1) характеристики виробу, включаючи її склад, пакування, інструкції, складання, впровадження та використання;
- 2) вплив на інші вироби, де можна передбачити його використання з іншими виробами;
- 3) представлення виробів, етикетування, будь-які попередження та інструкції щодо використання та продажу і будь-які інші вказівки чи інформація, що стосується продукції;
- 4) категорії споживачів, які ризикують, використовуючи виріб, зокрема діти або люди похилого віку [5].

При цьому також зазначено, що можливість вищого рівня безпеки чи наявність інших виробів з меншим ступенем ризику не може бути підставою для того, щоб вважати виріб “небезпечним”. У свою чергу, “небезпечним” є будь-який виріб, який не відповідає визначенню “безпечний виріб”.

Щодо механізмів забезпечення безпеки продукції, то у Законі України “Про захист прав споживачів” передбачено ряд заходів, спрямованих на запобігання заподіяння шкоди життю і здоров'ю споживачів. Умовно ці заходи можна поділити на дві групи:

- заходи, спрямовані на недопущення надходження в оборот товарів, що можуть заподіяти споживачам шкоду;
- заходи щодо запобігання нанесення шкоди товарами, що вже реалізуються споживачам.

Проводячи заходи першої групи, держава встановлює обов'язкові вимоги, яким повинні відповідати товари, реалізовані споживачам. Ці вимоги містяться в технічних регламентах і стандартах та підлягають обов'язковому дотриманню. Під час виконання заходів другої групи продукція, на яку актами законодавства або іншими нормативними документами встановлено обов'язкові вимоги щодо забезпечення безпеки для життя, здоров'я споживачів, їх майна, навколишнього природного середовища і передбачено нанесення національного знака відповідності, повинна пройти встановлену процедуру оцінки відповідності. Виробник має право маркувати продукцію національним знаком відповідності за наявності декларації про відповідність та/або сертифіката відповідності, виданих згідно із законодавством.

Визначення та закріплення концептуальних засад публічного адміністрування промисловості в Україні, зокрема сфери безпеки промислової продукції, належить до компетенції Верховної Ради України. Верховна Рада як орган законодавчої влади визначає державну політику в промисловому комплексі та здійснює законодавче регулювання всіх суспільних відносин. Безпека промислової продукції є одним з основних принципів промислової політики України.

Загальне публічне адміністрування промисловості та здійснення визначеної Верховною Радою України державної політики стосовно забезпечення безпеки

промислової продукції покладено на Кабінет Міністрів України. Відповідно до Закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” Кабінет Міністрів України, центральні та територіальні органи виконавчої влади, а також органи місцевого самоврядування створюють у межах штатної чисельності підрозділи з питань реалізації державної регуляторної політики. Таким чином забезпечується регуляція виробництва товарів і послуг об’єктами господарювання усіх форм власності та, відповідно, забезпечення якості та безпеки продукції [6].

Необхідно зазначити, що частка державних промислових підприємств, які регулюються окремими “промисловими” міністерствами, значно зменшилася за роки незалежності України, і продовжує зменшуватись. В умовах приватизації та вільного ринку все більше і більше підприємств набуває недержавних форм власності: приватні, спільні, акціонерні, підприємства з іноземними інвестиціями. Публічне адміністрування таких підприємств переважно зводиться до впливу на них економічними заходами (податковою, митною, фінансовою політикою тощо) та контролю за їх діяльністю [7].

У Законі України “Про загальну безпечність нехарчової продукції” визначена загальна вимога до безпечності продукції (стаття 4): “виробники зобов’язані вводити в обіг лише безпечну продукцію”. Ця вимога є досить лаконічною, але в той же час широкою. Тому наступна стаття цього закону передбачає шляхи доведення безпечності продукції: відповідність встановленим вимогам, висновок органу державного ринкового нагляду, відповідність національним стандартам, що гармонізовані з європейськими стандартами [8].

Контроль за дотриманням вимог нормативних та нормативно-правових актів покладається на національний орган стандартизації. Відповідно до Закону України “Про стандартизацію” визначено, що функції національного органу стандартизації виконує державне підприємство “Український науково-дослідний і навчальний центр проблем стандартизації, сертифікації та якості” (ДП “УкрНДНЦ”). До повноважень ДП “УкрНДНЦ”, зокрема, належить:

- організація та координація діяльності щодо розроблення, прийняття, перевірки, перегляду, скасування та відновлення дії національних стандартів, кодексів ustalеної практики та змін до них;
- розроблення за погодженням з центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері стандартизації, національних стандартів та змін до них;
- забезпечення відповідності національних стандартів та кодексів ustalеної практики законодавству;
- підготовка та затвердження програми робіт з національної стандартизації;
- прийняття рішень щодо створення та припинення діяльності технічних комітетів стандартизації, визначення сфери їх діяльності;
- координація діяльності технічних комітетів стандартизації;
- заохочення суб’єктів малого і середнього підприємництва до участі в розробленні національних стандартів та кодексів ustalеної практики, забезпечення доступу зазначених суб’єктів до текстів таких документів [9].

Отже, ДП “УкрНДНЦ” у межах своїх повноважень забезпечує нормативну та нормативно-правову базу щодо стандартизації промислової продукції, і тим самим впливає на рівень її безпеки.

Додатковою перешкодою надходженню в продаж небезпечних товарів є державна система сертифікації. Сертифікація – це процес підтвердження уповноваженим державним органом відповідності якості товарів обов’язковим

вимогам стандартів. Сертифікація продукції передбачена Декретом Кабінету Міністрів України “Про стандартизацію і сертифікацію”, який діє відповідно до Закону України “Про технічні регламенти та оцінку відповідності”. Цими актами передбачена система добровільної та обов’язкової сертифікації продукції. Для більшості товарів (нехарчових) сертифікація є добровільною, що створює певні умови для проникнення на ринок недоброякісної та небезпечної продукції [10].

Щоб запобігти розповсюдженню небезпечної продукції, що вже потрапила на ринок, існують органи державного ринкового нагляду, перелік яких затверджено Постановою Кабінету Міністрів України та які діють відповідно до Закону України “Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції”. Метою Ринкового нагляду і контролю є інформування громадськості щодо продукції, яка є небезпечною, а також недопущення ввозу небезпечної продукції на територію України [11].

Загалом захист прав споживачів, у тому числі права на безпеку продукції, покладено на Державну інспекцію України з питань захисту прав споживачів (Держспоживінспекція). Основними завданнями Держспоживінспекції є реалізація державної політики у сферах контролю за додержанням законодавства про захист прав споживачів, а також державного нагляду за додержанням технічних регламентів, стандартів норм і правил. У сфері забезпечення безпеки промислової продукції Держспоживінспекція здійснює державний ринковий нагляд та нагляд за додержанням технічних регламентів, стандартів, норм і правил у межах своєї компетенції [12].

Отже, розглянувши законодавчі акти, що регулюють суспільні відносини у сфері безпеки промислової продукції в Україні, а також методи щодо забезпечення безпеки продукції та компетентні органи, на які покладено виконання адміністративно-правового регулювання сфери безпеки промислової продукції, можна зробити такі висновки:

- безпека промислової продукції є однією з головних засад національної промислової політики, що визначається законодавчими органами влади;
- сфера безпеки промислової продукції в Україні є важливим об’єктом адміністративно-правового регулювання. Забезпечення гарантій безпеки промислової продукції передбачена чинним законодавством України, зокрема Конституцією України, рядом Законів України та Указів Президента України;
- основними механізмами забезпечення безпеки промислової продукції є недопущення надходження в обіг товарів, які є небезпечними, або безпечність яких не підтверджена, а також запобігання нанесення шкоди споживачам товарами, що вже реалізуються;
- концептуальні засади адміністративно-правового регулювання у сфері безпеки промислової продукції України визначаються Верховною Радою України. Реалізація державної політики у сфері забезпечення безпечності продукції покладена на органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування;
- для безпосередньої діяльності у цій сфері безпеки продукції та захисту прав споживачів створені органи ринкового нагляду, стандартизації та сертифікації продукції, а також центральний орган із захисту прав споживачів (Держспоживінспекція України).

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про захист прав споживачів: Закон України від 12 травня 1991 року №1023-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР) – 1991. – № 30. – Ст. 379.

2. Безпека і справжність товарів. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://ua-referat.com/Безпека\\_і\\_справжність\\_товарів](http://ua-referat.com/Безпека_і_справжність_товарів).
3. Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів : Закон України від 23 грудня 1997 року №771/97-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1998. – № 19. – Ст. 98.
4. Конституція України. Тлумачення від 15.03.2016 року : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
5. Щодо загальної безпеки продукції : Директива Європейського Парламенту та Ради від 3 грудня 2001 року № 2001/95/ЄС // Офіційний вісник Європейських Співтовариств – 15.01.2002 – L 11/4 – L 11/17.
6. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11 вересня 2003 року №1160-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2004. – № 9. – Ст. 79.
7. Адміністративне право України : підручник. – Вид. 2, змін. і доп. / За заг. ред. Т.О. Коломієць. – К.: Істина, 2012. – 528 с.
8. Про загальну безпечність нехарчової продукції : Закон України від 2 грудня 2010 року № 2736-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2011. – № 22. – Ст. 145.
9. Про стандартизацію: Закон України від 5 червня 2014 року №1315-VII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2014. – № 31. – Ст. 1058.
10. Про технічні регламенти та оцінку відповідності : Закон України від 15 січня 2015 року № 124-VIII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2015. – № 14. – Ст. 96.
11. Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції : Положення про Державну інспекцію України з питань захисту прав споживачів: затверджено Указом Президента України від 13 квітня 201 року № 465/2011.

Отримано 20.05.2016

**С.В. Безпалько,**  
здобувач ДНДІ МВС України

## **ПРАВОВІ АСПЕКТИ РОЗГЛЯДУ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ, ЯКІ ВИНИКАЮТЬ У ПРОЦЕСІ ВИКОНАННЯ СУДОВИХ РІШЕНЬ**

*У статті досліджено та доопрацьовано правові питання провадження у адміністративних справах про визнання протиправними рішень, дій чи бездіяльності, вчинених органом чи особою, які здійснюють примусове виконання рішень. Обґрунтовано пропозиції щодо удосконалення правових засад провадження у адміністративних справах про визнання протиправними рішень, дій чи бездіяльності, вчинених органом чи особою, які здійснюють примусове виконання рішень.*

**Ключові слова:** адміністративний суд, позовна заява, скарга, судове провадження, судове рішення, виконання судового рішення, органи державної виконавчої служби, органи державної казначейської служби, боржник, стягувач.

*В статье исследованы и доработаны правовые вопросы производства по административным делам о признании противоправными решений, действий или бездействия, совершенных органом или лицом, осуществляющим принудительное исполнение решений. Обоснованы предложения по совершенствованию правовых основ производства по административным делам о признании противоправными решений, действий или бездействия, совершенных органом или лицом, осуществляющим принудительное исполнение решений.*

**Ключевые слова:** административный суд, исковое заявление, жалоба, судопроизводство, судебное решение, исполнение судебного решения, органы государственной исполнительной службы, органы государственной казначейской службы, должник, взыскатель.

*In paper legal issues of legal proceedings about administrative cases on the recognition of the solutions as illegal ones are studied and finalized, actions or inactivity of the body or the person performing forced execution of the solutions are researched and finished. Several suggestions for the improvement of the legal basis of the proceedings on administrative cases about recognition of the decisions as illegal ones, actions or inactivity of the body or the person performing forced execution of the decisions are given.*

**Keywords:** administrative court, action for declaration, claim, legal proceedings, judgment, execution of the judgment, bodies of the public executive service, bodies of the public treasurer service, debtor, execution creditor.

Захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій є головним завданням адміністративного судочинства (ч. 1 ст. 2 Кодексу адміністра-

тивного судочинства України). Одним з головних чинників виконання покладеного на адміністративні суди завдання є своєчасне та належне виконання судових рішень. Однак є загальновідомим, що вагома частина судових рішень не виконується своєчасно, що породжує виникнення нових спорів, зокрема спорів між стягувачами, боржниками та особами, які здійснюють примусове виконання рішень з приводу вчинення або ухилення від вчинення останніми дії, які спрямовані на виконання судового рішення тощо.

Водночас практика розгляду адміністративних справ про визнання протиправними рішень, дій чи бездіяльності, вчинених органом чи особою, які здійснюють примусове виконання рішень, супроводжується низкою проблем. Зокрема, адміністративні суди по-різному підходять до визначення виду провадження, в порядку якого розглядаються справи про визнання протиправними дій органів державної казначейської служби щодо виконання судових рішень про стягнення коштів, боржниками за якими є державний орган або державна установа, підприємство, організація.

Законодавча регламентація провадження в адміністративних справах про визнання протиправними рішень, дій чи бездіяльності, вчинених органом чи особою, які здійснюють примусове виконання рішень, представлена у таких нормативно-правових актах, як Конституція України від 28.06.1996 [1]; Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-1V(далі – КАСУ) [2]; Закон України від 21.04.1999 № 606-XIV “Про виконавче провадження” [3]; Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI [4]; Закон України від 05.06.2012 № 4901-VI “Про гарантії держави щодо виконання судових рішень” [5]; Постанова Кабінету Міністрів України від 03.09.2014 № 440 “Про затвердження Порядку погашення заборгованості за рішеннями суду, виконання яких гарантується державою” [6]; Постанова Кабінету Міністрів України від 03.08.2011 № 845 “Про затвердження Порядку виконання рішень про стягнення коштів державного та місцевих бюджетів або бюджетних установ” [7] тощо. Однак правозастосування наведених нормативно-правових актів свідчить про те, що окремі їх положення є недостатньо конкретизованими, що ускладнює їх реалізацію на практиці. Зокрема, серед таких положень можна назвати визначення юрисдикції судів щодо вирішення спорів у разі, коли спірні відносини виникли щодо невиконання рішення господарського суду чи суду з розгляду цивільних справ тощо.

Окремі питання, які стосуються адміністративних справ про визнання протиправними рішень, дій чи бездіяльності, вчинених органом чи особою, які здійснюють примусове виконання рішень, були предметом досліджень багатьох науковців, зокрема, А.В. Баб'як [8], О.І. Грибок [9], Б.М. Гук [10], Р.В. Ігонін [11], Л.В. Крупнова [12], О.В. Кузьменко [13], А.В. Руденко [14], В.А. Сьоміна [15], О.З. Хотинська [16], С.В. Щербак [17], І.В. Шруб [18], С.О. Якимчук [19] та інших дослідників. Разом з тим більшість аспектів, які пов'язані із здійсненням адміністративними судами правосуддя у справах про визнання протиправними рішень, дій чи бездіяльності, вчинених органом чи особою, які здійснюють примусове виконання рішень, потребують уточнення та доопрацювання.

Вищевикладене вказує на актуальність порушених питань та доцільність їх дослідження з метою обґрунтування пропозицій щодо удосконалення правових засад провадження у адміністративних справах про визнання протиправними рішень, дій чи бездіяльності, вчинених органом чи особою, які здійснюють примусове виконання рішень.

Провадження в адміністративних справах про визнання протиправними рішень, дій чи бездіяльності, вчинених органом чи особою, які здійснюють

примусове виконання рішень, частково регламентоване статтею 181 КАСУ, відповідно до частини першої якої учасники виконавчого провадження (крім державного виконавця) та особи, які залучаються до проведення виконавчих дій, мають право звернутися до адміністративного суду із позовною заявою, якщо вважають, що рішенням, дією або бездіяльністю державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби порушено їхні права, свободи чи інтереси, а також якщо законом не встановлено інший порядок судового оскарження рішень, дій чи бездіяльності таких осіб.

При цьому поза межами регулювання цієї статті залишаються справи про визнання протиправними рішень, дій чи бездіяльності, вчинених органами чи особою, які здійснюють примусове виконання рішень, проте не є державними виконавцями чи іншою посадовою особою державної виконавчої служби. Так, рішення простягнення коштів з державних органів, державного та місцевих бюджетів або бюджетних установ виконуються органами, що здійснюють казначейське обслуговування бюджетних коштів (частина друга статті 3 Закону України "Про виконавче провадження"). Наведене обумовлює виникнення питань щодо порядку здійснення провадження за такими справами.

Правозастосовна практика з приводу встановлення порядку провадження, в порядку якого мають розглядатися справи про визнання дій органів державної казначейської служби (далі – органи Казначейства) щодо невиконання судових рішень протиправними, є спірною.

Зокрема, одні суди розглядають такі вимоги в загальному (позовному) порядку, інші – в порядку, який запроваджено статтею 267 КАСУ. Наприклад, в порядку позовного провадження було розглянуто Київським окружним адміністративним судом справу № 810/2490/14, Харківським апеляційним адміністративним судом справу № 816/1713/14-а, окружним адміністративним судом міста Києва справу № 826/2787/14 [20-22] .

Водночас, мають місце випадки, коли суди доходять висновку про необхідність розгляду таких заяв в порядку частини дев'ятої статті 267 КАСУ. Так, у постанові Харківського апеляційного адміністративного суду від 24.12.2014 у справі №820/17490/14 за позовом ОСОБИ\_1 до Державної казначейської служби України про зобов'язання відповідача вчинити певні дії суд вказав, що *такі вимоги не можуть становити самостійний предмет позову і повинні розглядатися в порядку ч. 9 ст. 267 КАС України в межах справи № 2а-9628/08/2070 шляхом подання відповідної заяви* [23]. У порядку статті 267 КАСУ було розглянуто Житомирським окружним адміністративним судом заяв у ОСОБИ\_1, у якій просив визнати протиправною бездіяльність управління Державної казначейської служби України в Овруцькому районі Житомирській області щодо невиконання судового рішення по цій справі, а також зобов'язати управління Державної казначейської служби України в Овруцькому районі Житомирській області прийняти до виконання виконавчий лист, виданий Житомирським окружним адміністративним судом [24]. Також у рішенні по справі № 815/5580/14 за позовом фізичної особи до Головного управління державної казначейської служби України в Одеській області про визнання дії протиправними та зобов'язання вчинити певні дії (виплатити кошти) суд дійшов висновку, що позивачем обраний неналежний спосіб захисту свого порушеного права. Вказане рішення було вмотивовано тим, що спір позивача про стягнення з Головного управління ПФУ в Одеській області на його користь заборгованості щодо нарахованої за певний період доплати до пенсії розглядався Київським районним судом м. Одеси (№ 520/4646/13). З урахуванням приписів ст. 267 КАС України суд дійшов висновку, що саме в рамках справи № 520/4646/



13 повинно вирішуватися питання про стягнення з Головного управління ПФУ в Одеській області заборгованості [25].

Важливо, що в рамках наведених справ судами не звернуто увагу на те, що відповідачами були органи Казначейства, а відповідачами по справах, про виконання яких йшлося в їх позовах, – Пенсійний Фонд України та податкова інспекція, в той час як частиною дев'ятою статті 267 КАСУ передбачено право особи-позивача, на користь якої ухвалено постанову суду, подати до суду першої інстанції заяву про визнання протиправними рішень, дій чи бездіяльності, вчинених суб'єктом владних повноважень – відповідачем на виконання такої постанови суду, а не виконавцем такого рішення, наприклад органів Казначейства. У зв'язку з цим, важко погодитись з другою з вищенаведених правових позицій суду з порушеного питання. При цьому намагання суддів розглядати позовні заяви про визнання неправомірними рішень, дій або бездіяльності органів, які здійснюють примусове виконання судових рішень, в рамках провадження у справах про виконання рішення, про які йдеться у відповідній позовній заяві, бачаться конструктивними з огляду на те, що виконання судових рішень є заключною стадією судового процесу. Звісно, таке твердження не є безспірним, адже у юридичній літературі окремі науковці не визнають виконання судового рішення стадією судового процесу. Наприклад, на думку В.І. Тертишнікова, норми права, які регулюють виконавче провадження, являють собою нову галузь права – цивільне виконавче право, оскільки мають свій предмет правового регулювання (відносини по організації і порядку діяльності органів державної виконавчої служби) і метод правового регулювання, тому виконавче провадження не належать ні до цивільного процесуального, ні до адміністративно-процесуального права [26, с. 197].

Вважаємо таку позицію спірною, адже виконання судового рішення охоплює відносини, які виникають у процесі звернення судового рішення до виконання, а не в процесі організації діяльності виконавчих органів.

Приєднуючись до позиції вчених, які визнають виконання судового рішення окремою стадією судового процесу, наведемо думку Е.Г. Стрельцової, яка слушно наголошує, що спір з приводу виконання судового рішення генетично пов'язаний з тими правовідносинами, які встановлені між сторонами судом, але сам по собі не потребує винесення окремого рішення, оскільки не існує самостійно і стосується лише порядку та умов здійснення певних дій в процесі примусової реалізації рішення [27, с. 219].

Вагомими та такими, що є актуальними і для адміністративного судочинства, вважаємо аргументи С.О. Якимчук, яка розглядає цивільний процес як певний правозастосовчий цикл, який поєднує розгляд справи по суті, ухвалення судових рішень та виконання судових рішень як цивілістичну процедуру, а отже, як частину судового розгляду, на її думку, єдність цивільного судочинства і виконавчого провадження визначається предметом регулювання п. 1 ст. 6 ЄКПЛ та правотлумачною практикою ЄСПЛ [19, с. 6].

Відстоюючи позицію про недоцільність порушення нової справи про розгляд спору, який виник у процесі примусового виконання судового рішення, О.З. Хотинська слушно зазначає, що в таких випадках суд своїм рішенням вже встановив правовідносини і сторони не спорять по суті їх прав та обов'язків, а незгода сторін стосується процедури виконання, тобто певних дій, пов'язаних з реалізацією неоспорюваного рішення [16, с. 141].

Отже, на нашу думку, прямий зв'язок справи про виконання рішення, стосовно якого виник спір, та спору з приводу виконання рішення суду є очевидним, адже саме виконання рішення суду є гарантією досягнення мети правосуддя.

Більше того, відкриття нового провадження за справами про визнання протиправними рішень, дій чи бездіяльності, вчинених органом чи особою, які здійснюють примусове виконання рішень, є необґрунтованим ще й через те, що потребує сплати судового збору. Так, відповідно до пункту 14 постанови пленуму від 13.12.2010 № 3 “Про практику застосування адміністративними судами законодавства у справах із приводу оскарження рішень, дій чи бездіяльності державної виконавчої служби” позовні заяви про оскарження рішень, дій або бездіяльності посадових осіб державної виконавчої служби оплачуються судовим збором відповідно до Закону України “Про судовий збір” [28]. За подання таких позовних заяв судовий збір сплачується на загальних підставах.

Вважаємо, що вимога про сплату судового збору в таких випадках є перепорою у реалізації права кожної особи на ефективний та справедливий судовий розгляд (рішення ЄСПЛ у справі “Півень проти України”), адже особа вже сплатила судовий збір при зверненні до адміністративного суду з позовом, в результаті його розгляду суд мав поновити порушені права чи оспорювані інтереси позивача. Разом з цим, відсутність ефективного законодавства та незабезпечення державою неухильного його дотримання органами, які здійснюють виконання судових рішень, не повинно бути наслідком виникнення обов’язку сторони сплачувати судовий збір задля забезпечення виконання судового рішення в рамках чинного законодавства.

Заслужує на увагу позиція Вищого господарського суду України з порушеного питання, який у пункті 9.3. постанови пленуму від 17.10.2012 № 9 “Про деякі питання практики виконання рішень, ухвал, постанов господарських судів України”, зазначив таке: “Виконання рішення, ухвали, постанови господарського суду є невід’ємною частиною судового процесу, тому господарські суди не повинні порушувати нове провадження за скаргою на дії чи бездіяльність органів державної виконавчої служби. У зв’язку з цим відповідна скарга не підлягає оплаті судовим збором” [29].

У рамках порушеного питання слід звернути увагу на такий аспект. Так, правова позиція судів про розгляд справ за позовами про визнання протиправними рішень, дій чи бездіяльності органів Казначейства в рамках позовного провадження призводить до того, що позовні заяви про визнання протиправними рішень, дій чи бездіяльності державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби мають розглядатися в порядку статті 181 КАСУ, а подібні позовні заяви до органів, що здійснюють казначейське обслуговування бюджетних коштів – у загальному позовному провадженні. Такий підхід законодавця не є логічним, адже в обох випадках виникнення спору обумовлено виконанням судового рішення, проте різними суб’єктами виконання. Тому є незрозумілим, чому позовні заяви про визнання неправомірними рішень державного виконавця мають вирішуватися судом протягом десяти днів після відкриття провадження у справі, а подібні позовні заяви до органів Казначейства – протягом розумного строку, але не більше місяця з дня відкриття провадження у справі. Різними в цих випадках є й строки звернення до суду із відповідними позовними заявами. Вважаємо, що порядок провадження за обома видами позовних заяв має бути однаковим.

Разом з цим, більш неконструктивною вбачається вимога законодавця про звернення до адміністративного суду з позовною заявою, а не зі скаргою на дії або бездіяльність органу чи особи, які здійснюють примусове виконання рішень.

Так, ст. 55 Конституції України гарантує кожному “право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого

самоврядування, посадових і службових осіб”, а отже, закріплює скаргу формою звернення до адміністративного суду.

Опосередковано на необхідність звернення до суду саме зі скаргою, а не з позовною заявою вказує зміст статті 74 нового Закону України “Про виконавче провадження”, відповідно до якої рішення, дії чи бездіяльність виконавця та посадових осіб органів державної виконавчої служби щодо виконання судового рішення можуть бути оскаржені сторонами та іншими особами до суду, який видав виконавчий документ, в порядку, передбаченому законом.

У науковій літературі до цього часу ведеться дискусія щодо форми звернення до адміністративного суду, проте така дискусія стосується звернення до адміністративного суду вперше.

Так, І. Бородін критично оцінює запровадження права особи на звернення до адміністративного суду з позовною заявою та, відстоюючи позицію про доцільність звернення до адміністративного суду зі скаргою, зазначає, що позовне провадження забезпечує захист майнових інтересів, розгляд справи має змагальний характер між позивачем та відповідачем, які самостійно забезпечують захист цих інтересів, адміністративному процесу властивий імперативний метод регулювання суспільних відносин [30, с. 16].

В.А. Сьоміна відстоює протилежну позицію та стверджує, що термін “скарга” вказує на нерівність сторін, на неможливість громадянина бути повноправним, активним учасником справи, а це порушувало б конституційні принципи судочинства, такі як рівність усіх перед законом і судом, змагальність. Крім цього, подання скарги не надає можливості заявляти майнові вимоги, вимагати відшкодування моральної шкоди (що гарантовано ст. 56 Конституції України)[15, с. 158].

Аргументи В.А. Сьоміної заслуговують на увагу, проте не є вагомими для справ про визнання протиправними рішень, дій чи бездіяльності, вчинених органом чи особою, які здійснюють примусове виконання рішень, адже, як свідчить судова практика, до названих органів не заявляються вимоги майнового характеру.

Більш того, в рамках як провадження в адміністративних справах про визнання протиправними рішень, дій чи бездіяльності, вчинених органом чи особою, які здійснюють примусове виконання рішень, так і провадження у адміністративних справах про виконання рішення, за яким виник спір, об’єктом захисту є одне і те ж право (наприклад, право на перерахування громадянину пенсії, право на отримання відшкодування Фондом гарантування вкладів фізичних осіб коштів за вкладом тощо), а отже, відкриття двох позовних проваджень задля захисту одного права є необґрунтованим.

Підсумовуючи вищевикладене, можна дійти загального висновку, що основними напрямками удосконалення здійснення провадження у адміністративних справах про визнання протиправними рішень, дій чи бездіяльності, вчинених органом чи особою, які здійснюють примусове виконання рішень, можуть стати: 1) закріплення у законодавстві вимоги про розгляд зазначених скарг в рамках провадження у справі з приводу виконання рішення, за яким виник спір; 2) запровадження права заінтересованої особи звернутися до адміністративного суду зі скаргою (*не позовною заявою – авт.*) на дії або бездіяльність органу чи особи, які здійснюють примусове виконання рішень.

Реалізація цих пропозицій потребує внесення змін до статті 181 КАСУ.

Коло розглянутих в цій статті проблемних аспектів, пов’язаних із здійсненням провадження у адміністративних справах про визнання протиправними рішень, дій чи бездіяльності, вчинених органом чи особою, які здійснюють примусове

виконання рішень, не є вичерпним. Зокрема, існує необхідність у вдосконаленні існуючих підходів до способів захисту прав стягувачів та боржників, обчислення строків їх звернення до суду зі скаргами на дії органів, які здійснюють примусове виконання рішень. Дослідження зазначеного питання має стати предметом подальших наукових досліджень.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35, 35–36, 37. – Ст. 446.
3. Про виконавче провадження : Закон України від 21.04.1999 № 606-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 24. – Ст. 207.
4. Бюджетний кодекс України : Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50–51. – Ст. 572.
5. Про гарантії держави щодо виконання судових рішень : Закон України від 05.06.2012 № 4901-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 17. – Ст. 158.
6. Про затвердження Порядку погашення заборгованості за рішеннями суду, виконання яких гарантується державою : постанова Кабінету Міністрів України від 03.09.2014 № 440 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 75. – Ст. 2129.
7. Про затвердження Порядку виконання рішень про стягнення коштів державного та місцевих бюджетів або бюджетних установ : постанова Кабінету Міністрів України від 03.08.2011 № 845 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 61. – Ст. 2431.
8. *Баб'як А.В.* Адміністративно-процесуальні строки : автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.07 / А.В. Баб'як ; Нац. акад. внутр. справ України. – К., 2005. – 18 с.
9. *Грибок І.О.* Оскарження рішень органів виконавчої влади в адміністративному порядку : автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.07 / І.О. Грибок ; НАН України. Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. – К., 2006. – 19 с.
10. *Гук Б.М.* Адміністративно-правове регулювання механізму примусових заходів виконавчого провадження : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Б.М. Гук ; Акад. упр. М-ва внутр. справ. – К., 2010. – 20 с.
11. *Ігонін Р.В.* Організаційно-правові засади діяльності суб'єктів виконавчого провадження : автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Р.В. Ігонін ; Нац. ун-т держ. податк. служби України. – Ірпінь, 2007. – 20 с.
12. *Крупнова Л.В.* Адміністративно-правовий статус працівника державної виконавчої служби України : автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Л.В. Крупнова ; Нац. ун-т держ. податк. служби України. – Ірпінь, 2008. – 18 с.
13. *Кузьменко О.В.* Адміністративний процес у парадигмі права : автореф. дис... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / О.В. Кузьменко ; Київ. нац. ун-т внутр. справ. – К., 2006. – 32 с.
14. *Руденко А.В.* Адміністративне судочинство : становлення та здійснення : автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.07 / А.В. Руденко ; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. – Х., 2006. – 20 с.
15. *Сьоміна В.А.* Проблеми законодавчого регулювання та практики розгляду адміністративно-правових спорів : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / В.А. Сьоміна. – Х., 2005. – 212 с.
16. *Хотинська О.З.* Обов'язковість судових рішень як конституційна засада судочинства України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / О.З. Хотинська. – К., 2006. – 195 с.
17. *Щербак С.В.* Адміністративно-правове регулювання виконавчого провадження в Україні : автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.07 / С.В. Щербак ; НАН України. Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. – К., 2002. – 16 с.
18. *Шруб І.В.* Функціонування адміністративних судів в Україні : організаційно-правові засади та їх реалізація : автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.07 / І.В. Шруб ; Київ. нац. ун-т внутр. справ. – К., 2009. – 20 с.
19. *Якимчук С.О.* Виконання судових рішень як частина судового розгляду : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Якимчук Світлана Олексіївна ; М-во освіти і науки України, Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. – Харків, 2015. – 20 с.
20. Постанова Київського окружного адміністративного суду від 23.05.2014 р. у справі № 810/2490/14 [Електронний ресурс] Єдиний державний реєстр судових рішень. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/38832598>.
21. Ухвала Харківського апеляційного адміністративного суду від 09.12.2014 р. у справі № 816/1713/14-а [Електронний ресурс] Єдиний державний реєстр судових рішень. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/41948049>.

22. Постанова Окружного адміністративного суду міста Києва від 07.04.2014 у справі № 826/2787/14 [Електронний ресурс] Єдиний державний реєстр судових рішень. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/38365378>.

23. Постанова Харківського апеляційного адміністративного суду від 24.12.2014 у справі № 820/17490/14 [Електронний ресурс] Єдиний державний реєстр судових рішень. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/42023184>.

24. Постанова Житомирського окружного адміністративного суду від 29.04.2015 у справі № 2а-1733/10/0670 [Електронний ресурс] Єдиний державний реєстр судових рішень. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/43960577>.

25. Постанова Одеського окружного адміністративного суду від 20.10.2014 у справі № 815/5580/14 [Електронний ресурс] Єдиний державний реєстр судових рішень. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/40973966>.

26. *Тертышников В.И.* Гражданский процесс [Текст] : Курс лекций / В.И. Тертышников. – Х. : Консум, 2001. – 240 с.

27. *Стрельцова Е.Г.* К вопросу о концепции исполнительного производства // Проблемы защиты прав и законных интересов граждан и организаций: Материалы международной научно-практической конференции. – Краснодар, 2002. – С. 215–221.

28. Про практику застосування адміністративними судами законодавства у справах із приводу оскарження рішень, дій чи бездіяльності державної виконавчої служби : постанова пленуму Вищого адміністративного суду України від 13.12.2010 № 3 [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v0003760-10>.

29. Про деякі питання практики виконання рішень, ухвал, постанов господарських судів України : постанова пленуму від 17.10.2012 № 9 [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v0009600-12>.

30. *Бородін І.* Про сутність адміністративної юстиції / І.Бородін // Право України. – 2000. – № 2. – С. 15–17.

Отримано 19.04.2016

УДК 351.741 (094)

**М.П. Будзинський**  
здобувач ДНДІ МВС України

## ГЕНЕЗА ПРАВОВИХ ОСНОВ КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОЛІЦІЇ

*В статті аналізується генеза правових основ кадрового забезпечення ОВС (поліції). Зроблено висновок про те, що забезпечення якісного складу органів поліції покладено на підрозділи Управління моніторингу та інспектування, які діють у складі ДКЗ, основним призначенням яких є проведення службових розслідувань, сприяння зміцненню дисципліни та дотримання законності серед працівників поліції.*

**Ключові слова:** *кадрове забезпечення, підрозділи Управління моніторингу та інспектування ДКЗ Національної поліції України, інспекція з особового складу, дисципліна, законність.*

*В статье анализируется генезис правовых основ кадрового обеспечения ОВД (полиции). Сделан вывод о том, что обеспечение качественного состава органов полиции возложено на подразделения Управления мониторинга и инспектирования, которые действуют в составе ДКО, основным назначением которых является проведение служебных расследований, содействие укреплению дисциплины и соблюдения законности среди сотрудников полиции.*

**Ключевые слова:** *кадровое обеспечение, подразделения Управления мониторинга и инспектирования ДКО Национальной полиции Украины, инспекция по личному составу, дисциплина, законность.*

*Paper analyzes the genesis of legal bases of staff support of internal affairs (police) and concludes that the support of high-quality staff of the police is the responsibility of units of Monitoring and Inspection Offices acting as a department of Reserve Board, whose main purpose is the conduction of the official investigations, maintaining the strength of discipline and adherence of legality of the actions of police officers.*

**Keywords :** *staff support, units of Monitoring and Inspection Offices of the Reserve Board of the National Police, Human Resources Inspection, discipline, legal actions.*

Діяльність правоохоронних органів завжди привертала до себе особливу увагу з боку всього суспільства, оскільки саме на них покладено основний тягар забезпечення правопорядку в державі. Зрозуміло, що успішне виконання завдань поліції можливе за умови належного кадрового забезпечення, чіткого виконання службових обов'язків кожним працівником цих органів, дотримання суворого режиму дисципліни та законності.

Проблематиці діяльності правоохоронних органів присвячені наукові праці багатьох вчених, серед яких В.Б. Авер'янов, В.С. Венедиктов, І.П. Голосніченко, М.М. Дивак, В.К. Колпаков, О.М. Музичук. Окремі питання діяльності інспекцій з особового складу поліції досліджувались В.В. Гуріним, А.А. Стародубцевим. У сучасних умовах, в епоху перетворень, які відбуваються в нашій державі, виникає нагальна потреба визначити теоретичні та закріпити нормативно-правові підстави кадрового забезпечення поліції.

Метою статті є дослідити генезис кадрового забезпечення поліції та передумови створення підрозділів Управління моніторингу та інспектування ДКЗ Національної поліції України, основним призначенням яких є забезпечення законності та дисципліни в поліції.

Як відомо, в 2015 році розпочалась активна фаза реформування Міністерства внутрішніх справ, а саме був прийнятий Закон України “Про Національну поліцію” від 2 липня 2015 року. І хоча поліція не стала правонаступником міліції, позитивний досвід, накопичений за часів діяльності міліції, повинен знайти своє застосування в новостворених органах поліції, особливо тих, що покликані забезпечити належними кадрами лави поліцейських.

Законом України “Про Національну поліцію” до основних обов’язків поліцейського, серед іншого, віднесено: професійне виконання своїх службових обов’язків відповідно до вимог нормативно-правових актів, посадових (функціональних) обов’язків, наказів керівництва, повага і не порушення прав і свобод людини тощо [1, ст. 18]. У разі вчинення протиправних діянь поліцейські можуть бути притягнуті до кримінальної, адміністративної, цивільно-правової, а також до дисциплінарної відповідальності. Як впливає зі ст. 19 Закону України “Про Національну поліцію”, підстави та порядок притягнення поліцейських до дисциплінарної відповідальності, а також застосування до поліцейських заохочень має визначатись Дисциплінарним статутом Національної поліції України.

На сьогодні органами, які мають здійснювати належне кадрове забезпечення в органах поліції, є Департамент кадрового забезпечення (надалі – ДКЗ) Національної поліції України, до якого входить Управління моніторингу та інспектування. Фактично ці підрозділи створились на базі інспекцій з особового складу ОВС.

В сучасних умовах, коли відбувається побудова нових інституцій, зокрема поліції, варто було б зазирнути в історію, щоб перейняти накопичений позитивний досвід щодо функціонування органів, які здійснювали кадрове забезпечення ОВС, і які до недавнього часу діяли як інспекції з особового складу.

У 1917–1918 рр. перед новоствореною Радянською державою постало питання створення нових правоохоронних органів, які б відрізнялись від поліції, що функціонувала за часів Російській імперії. Як відомо, було створено міліцію, при формуванні якої ставились складні завдання, з одного боку, забезпечити міліцію кадрами, здатними захистити правопорядок, а з іншого – запобігти проникненню колишніх поліцейських до новостворених органів міліції. З цією метою до міліції призивались всі бажаючі з числа працівників і селян, натомість вихідці з буржуазного класу мали становити в середньому 11–12 % від усього особового складу правоохоронних органів, оскільки, на думку НКВС, ці особи були потенційними ворогами. Як результат, наприклад, в карному розшуку Криму в 1922 р. з 78 співробітників тільки 1 особа раніше працювала в поліції [2, с. 8].

Саме непродумана політика керівництва правоохоронних органів радянської влади призвела до наповнення цих органів кадрами, які не мали належного рівня професійної підготовки та відповідних моральних якостей, що призводило навіть до вчинення цими особами злочинних діянь. Така ситуація, у свою чергу, зумовила необхідність звернути увагу на якісні характеристики при формуванні особового складу. Запобігання наявним негативним явищам мало сприяти створення окремих структур у складі правоохоронних органів, які б створювали умови для забезпечення належного якісного кадрового забезпечення в міліції.

Так, 26 квітня 1921 р. видано наказ начальника міліції Української Соціалістичної Радянської Республіки про введення адміністративно-політичних

органів (політсекретаріатів), інституту комісарів і політичних керівників. Політруки входили у штати органів міліції, головними завданнями яких було проведення політико-виховної роботи, укріплення дисципліни та додержання законності особовим складом. 25 червня 1932 р. Центральний виконавчий комітет та Рада Народних Комісарів СРСР прийняли постанову “Про революційну законність”, в якій зазначалось про необхідність “притягувати до суворой відповідальності осіб в усіх випадках порушення прав трудящих, особливо у випадках незаконних арештів, обшуків, конфіскації або вилучення майна тощо”. 29 вересня 1938 р. оголошено нову структуру НКВС СРСР, в якій окремим відділом утворено апарат Особоуповноваженого НКВС СРСР (штат 70 працівників). 26 лютого 1941 р. після виділення із структури НКВС Народного комісаріату державної безпеки апарат Особоуповноваженого введено у склад Відділу кадрів. У травні 1941 р. на базі апарату Особоуповноваженого НКВС створено Особову інспекцію відділу кадрів НКВС СРСР. 22 березня 1947 р. Особову інспекцію УК МВС СРСР виведено із кадрового апарату. До завдань цієї інспекції відносились проведення розслідувань адміністративних правопорушень працівників МВС.

З проголошенням України як незалежної, суверенної та правової держави питання функціонування і діяльності інспекцій з особового складу зберегли свою актуальність. У зв'язку з чим, наказом МВС України № 553 від 6 грудня 1991 р. було затверджено Положення про інспекцію по особовому складу підрозділів по роботі з особовим складом органів внутрішніх справ України і примірні службові обов'язки працівників інспекції по особовому складу. Ця дата вважалась днем заснування інспекцій з особового складу ОВС, які були створенні з метою зміцнення законності і дисципліни серед особового складу, запобігання службовим правопорушенням працівників ОВС, виявлення і усунення причин та умов, які сприяють їх вчиненню, захисту прав і законних інтересів громадян.

Серед перших законодавчих актів, які покликані були забезпечити якісно новий підхід до діяльності та складу правоохоронних органів, слід віднести Закон України “Про міліцію” від 20 грудня 1990 року [3]. З метою реалізації положень цього Закону, зокрема ст. 18, було прийнято Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ, яке затверджено постановою Кабінету Міністрів Української РСР від 29 липня 1991 року і Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України (надалі – Статут), затверджений указом Президії Верховної Ради Української РСР від 29 липня 1991 року та покликаний створити нормативно-правове підґрунтя забезпечення дисципліни в ОВС. Так, відповідно до цього Статуту дисципліна в ОВС повинна досягатись шляхом: виховання у осіб рядового і начальницького складу високих моральних і ділових якостей, свідомого ставлення до виконання службових обов'язків; вироблення високого професіоналізму; забезпечення додержання законності і статутного порядку; повсякденної вимогливості начальників до підлеглих, постійної турботи про них, виявлення поваги до їх особистої гідності, забезпечення соціальної справедливості, вмілого поєднання і правильного застосування засобів заохочення, переконання та примусу [4].

У прийнятому Законі України “Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України” від 22 лютого 2006 р. визначено сутність службової дисципліни, обов'язки осіб рядового і начальницького складу ОВС України стосовно її дотримання, види заохочень та дисциплінарних стягнень, порядок і права начальників щодо їх застосування, а також порядок оскарження дисциплінарних стягнень [5].



У зв'язку з організаційними змінами, що відбулися в системі МВС, та з метою підвищення ефективності діяльності підрозділів кадрового забезпечення органів внутрішніх справ на підставі наказу МВС від 17 лютого 2012 року № 143 було затверджено Положення про Департамент кадрового забезпечення Міністерства внутрішніх справ України, до складу якого входило Управління інспекції з особового складу, що мало свої структурні підрозділи [6]. Нормативно-правову основу діяльності цих інспекцій становила Інструкція про порядок проведення службових розслідувань в органах внутрішніх справ України, затверджена наказом МВС України від 12 березня 2013 року № 230 [7].

У зв'язку з прийняттям Закону України “Про Національну поліцію” утворено її апарат, в якому серед інших – Департамент кадрового забезпечення. Його діяльність регулюється затвердженим наказом Національної поліції України від 3 грудня 2015 року № 136 Положенням про Департамент кадрового забезпечення Національної поліції України. До складу ДКЗ входять: Управління моніторингу і інспектування, Управління професійної підготовки, Управління комплектування, Управління з соціально-гуманітарної роботи, Управління з організаційно-штатної роботи.

Особливу увагу слід звернути на Управління моніторингу і інспектування ДКЗ Національної поліції України, яке створено на базі інспекцій з особового складу ОВС. До основних завдань цих підрозділів віднесено проведення службових розслідувань у випадку вчинення працівниками поліції посадових злочинів, таких як: зловживання владою, перевищення влади, хабарництво тощо.

Водночас потребує термінового вирішення питання прийняття нового Дисциплінарного статуту Національної поліції, до якого безпосередньо зобов'язує ч. 2 ст. 19 Закону України “Про Національну поліцію”, в якій чітко записано “підстави та порядок притягнення поліцейських до дисциплінарної відповідальності, а також застосування до поліцейських заохочень визначаються Дисциплінарним статутом Національної поліції України, що затверджується законом” [1].

Отже, на підставі наведеного вище можна стверджувати про особливе місце Управління моніторингу та інспектування ДКЗ в діяльності поліції, оскільки воно відіграє важливу роль у сприянні дотримання дисципліни і законності в правоохоронних органах. В умовах формування якісно нового складу правоохоронних органів в Україні та очищення від зловживань з боку працівників цих органів, саме ці підрозділи мають відігравати особливу роль у забезпеченні якісно нового складу поліції, яка покликана гарантувати захист основних прав і свобод людини та громадянина і забезпечувати правопорядок в державі.

Задля вирішення цих завдань необхідно в найкоротші терміни прийняти Закон України “Про Дисциплінарний статут Національної поліції”.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про Національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2015. – № 40–41. – Ст. 379.
2. Предпосылки создания инспекции по личному составу // Милиция. Луганский вариант. Инспекция по личному составу. 70 лет со дня создания службы в Луганской области. – С. 8–12.
3. Про міліцію : Закон України від 20 грудня 1990 р. № 565-XII // Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР). – 1991. – № 4. – Ст. 20.
4. Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ Української РСР : затверджено Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 29 липня 1991 року № 1368-XII // Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР). – 1991. – № 45. – Ст. 599.
5. Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України : Закон України від 22 лютого 2006 р. № 3460-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2006. – № 29. – Ст. 245.

6. Про затвердження Положення про Департамент кадрового забезпечення Міністерства внутрішніх справ України : наказ Міністерства внутрішніх справ України від 17 лютого 2012 р. № 143 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/MVS292.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MVS292.html)

7. Інструкція про порядок проведення службових розслідувань в органах внутрішніх справ України : наказ Міністерства внутрішніх справ України від 12 березня 2013 р. № 230 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 30. – Ст. 1043.

Отримано 27.05.2016

**В.А. Буржинський,**  
кандидат юридичних наук,  
**Ф.О. Кіріленко,**  
кандидат юридичних наук

## **ВИКОРИСТАННЯ НОВІТНІХ ІНФОРМАЦІЙНО-ТЕЛЕКОМУНІКАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ У РОБОТІ МІНІСТЕРСТВА ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

*У статті надано характеристику інформатизації МВС України, визначено принципи розвитку у сфері інформаційних відносин, створення ефективної системи використання інформаційно-телекомунікаційних технологій у роботі Міністерства внутрішніх справ та центральних органів виконавчої влади. Розглянуто можливості використання хмарних технологій, окреслено перспективи переходу у майбутньому до хмарної мережі та показані основні переваги і недоліки їх впровадження.*

**Ключові слова:** інформатизація, правоохоронна сфера, Концепція інформатизації, дата центри, хмарні технології, інформаційна система.

*В статье предоставлена характеристика информатизации МВД Украины, определены принципы развития в сфере информационных отношений, создание эффективной системы использования информационно-телекоммуникационных технологий в работе Министерства внутренних дел и центральных органов исполнительной власти. Рассмотрены возможности использования облачных технологий, очерчены перспективы перехода в будущем к облачной сети и показаны основные преимущества и недостатки их внедрения.*

**Ключевые слова:** информатизация, правоохранительная сфера, Концепция информатизации, дата центры, облачные технологии, информационная система.

*In paper the characteristic of informatization of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine is given, the principles of the development in the sphere of information relations, creation of effective system of use of information and telecommunication technologies in the activities of the Ministry of Internal Affairs and the central executive bodies are determined. The possibilities of use of a cloud computing, the outlined prospects of transition in the future to a cloudy network are considered and the main benefits and shortcomings of their implementation are shown.*

**Keywords:** informatization, law-enforcement sphere, the concept of informatization, data centers, cloud computing, information system.

У сучасних умовах практично в усіх сферах людської діяльності використовуються інформаційні системи, що ґрунтуються на використанні найновіших інформаційних технологій.

Мета роботи полягає у тому, щоб відокремити основні наслідки впливу інформатизації на правову систему, висвітлити вплив нових моделей інформатизації діяльності, що пов'язана із трансформацією науково-технологічних досягнень у роботі МВС та центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ), та розкрити зміст Концепції інформатизації Міністерства внутрішніх справ України та ЦОВВ, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України.

Сьогодні ми знаходимося на шляху переходу до інформаційного суспільства. При цьому закономірно постає питання формування інформаційного середовища в усіх його сферах, адже впровадження та всебічне використання сучасних інформаційних технологій в управлінській діяльності забезпечує інформаційно-аналітичну підтримку прийняття управлінських рішень на всіх рівнях, супроводжує інформаційну підтримку соціально-економічного розвитку держави і її окремих регіонів, забезпечує інформаційні потреби державних службовців та інших категорій громадян, створює умови для об'єктивного формування громадської думки щодо діяльності органів влади, а також послуг, які вони надають.

Досвід використання комп'ютерних інформаційних систем і технологій у правоохоронній сфері свідчить, що основними тенденціями їх розвитку та удосконалення є:

- централізація та інтеграція комп'ютерних банків даних;
- впровадження новітніх комп'ютерних інформаційних технологій для ведення кримінологічних обліків;
- розбудова та широке використання ефективних та потужних комп'ютерних мереж;
- удосконалення форм та методів керування системами інформаційного забезпечення;
- застосування спеціалізованих засобів захисту та безпеки інформації.

Концепція інформатизації МВС та ЦОВВ, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ, має на меті ініціювати нові моделі інформатизації діяльності, що пов'язана із трансформацією наукових досліджень та розробок, інших науково-технологічних досягнень у роботі МВС та ЦОВВ. Крім цього, це дасть змогу розробити якісно новий інформаційно-аналітичний продукт та вдосконалити технологічний процес, що використовується у практичній діяльності всіх суб'єктів, а також запровадити новий підхід до реалізації соціальних послуг та їх адаптацію до актуальних вимог суспільства.

***Система технологічних завдань, визначених Концепцією, включає:***

- системну модернізацію відомчих ІТ-інфраструктур;
- автоматизацію процесів управління, впровадження технологій інформаційно-аналітичної підтримки управлінської діяльності;
- організаційно-методичне забезпечення заходів щодо створення загальнодержавної служби порятунку 112, як складової загальноєвропейської служби порятунку 112;
- організаційно-методичне забезпечення заходів зі створення загальнодержавної служби 116000 як складової єдиної європейської гарячої лінії розшуку дітей 116000;
- створення мережі акредитованих центрів сертифікації ключів, впровадження системи управління та розмежування доступу до інформаційних ресурсів МВС та ЦОВВ;
- участь у впровадженні технологій е-урядування у МВС та ЦОВВ;
- впровадження сучасних технологій громадського контролю за діяльністю МВС та ЦОВВ.

Передбачається, що для розміщення інформації у мережі необхідно буде розробити спеціалізований технічний майданчик та організувати безперервний процес роботи впровадженої централізованої інформаційної системи та підключення до неї в автономну систему по множині каналів зв'язку (дата-центр).

Дата-центр (ЦОД) – це сукупність спланованих певним чином територій, зовнішніх майданчиків (анклавів), будівель, приміщень, зі встановленими інженерними системами забезпечення та обслуговуючим персоналом, що утворюють загальний фізичний простір і технологічне середовище для розміщення комп'ютерів, електронних та інших засобів прийому, передачі, обробки, зберігання інформації і забезпечують задану ступінь доступності (готовності) розміщеного обладнання у заданому режимі функціонування [1].

Діяльність ЦОД забезпечить упровадження хмарних технологій, що в свою чергу дасть змогу здійснювати віддалену обробку і зберігання даних. Саме Хмара представляє собою мережу дата-центрів, де зберігаються дані та програми, що з'єднуються з користувачами через віддалений зв'язок.

Через хмарні технології споживачі мають змогу використовувати програми без установки і доступу до особистих файлів із будь-якого комп'ютера, що має доступну мережу. Ця технологія дозволяє вести значно ефективніше управління за рахунок централізації управлінської та облікової інформації, обробки, пропускної здатності та надійності зберігання даних в МВС та службах (формуваннях), діяльність яких координується через Міністра.

Очевидним є те, що всі організаційні кроки зі створення Єдиної інформаційної системи МВС дозволять започаткувати базове підґрунтя для впровадження процесів створення, оброблення, правлення, передавання, одержання, зберігання, використання та знищення електронних документів, які виконуються із застосуванням перевірки цілісності та, у разі необхідності, з підтвердженням факту одержання таких документів (*Порядок електронного документообігу визначається державними органами, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями всіх форм власності згідно з законодавством. Це тлумачення визначено у ст. 9 Закону України «Про електронні документи та електронний документообіг» від 22 травня 2003 року № 851-IV*). Також це дозволить брати участь у загальнодержавній програмі е-урядування, яке забезпечить функціонування МВС та ЦОВВ, в режимі реального часу та зробить максимально простим і доступним щоденне спілкування з Міністерством громадян, юридичних осіб, неурядових організацій тощо.

Отже, електронне урядування здатне змінити саму природу організації роботи Міністерства, зробити її більш прозорою та підконтрольною громадськості і, як результат, підвищить якість надання адміністративних послуг, забезпечить доступ до публічної інформації за допомогою сучасних інформаційних технологій.

Досить важливим організаційним напрямом інформатизації є співробітництво держав у наданні взаємної допомоги у цій галузі та запровадженні чергово-диспетчерської системи екстреної допомоги населенню за єдиним безкоштовним телефонним номером виклику екстрених служб 112, який введено відповідно до пропозиції Європейської комісії за № 91/396/ЕЕС у 1991 році в усіх країнах-членах Європейського Союзу, ЄЕЗ та ряду інших країн [2].

Ключовим елементом безкоштовного телефонного номеру виклику є диспетчерський центр (англ. PSAP – Public Safety Answering Point), який координує дії таких спеціальних служб, як поліція, пожежна охорона, швидка медична допомога, рятувальні служби та інше.

Крім цього, необхідно стати складовою частиною єдиної європейської гарячої лінії розшуку дітей 116000, яка забезпечує дієву підтримку порятунку життя, коли діти зникають. Така служба порятунку запроваджена в двадцяти дев'яти країнах Європи: Албанія, Австрія, Бельгія, Болгарія, Хорватія, Кіпр, Чехія, Данія, Естонія, Франція, Німеччина, Греція, Угорщина, Ірландія, Італія, Латвія,

Литва, Люксембург, Мальта, Нідерланди, Польща, Португалія, Румунія, Сербія, Словаччина, Словенія, Іспанія, Швеція та Сполучене Королівство Великої Британії та Північної Ірландії. Фінляндія є єдиною країною в Європейському Союзі, яка не входить до цього переліку [3].

Окрім розглянутих основних заходів з реалізації Концепції необхідно розглянути допоміжні кроки технологічної та науково-методичної спрямованості, без яких неможливо втілити в життя всі напрацьовані заходи.

У цілому інформатизація процесів потребує потужних технологічних засобів, які дозволять швидко та надійно обробляти накопичені в Єдиній інформаційній системі дані та системно автоматизувати всі процеси, здійснювати один із напрямів науково-технічного прогресу, що спрямований на застосування саморегульованих технічних засобів, економіко-математичних методів і систем керування, що звільняють людину від участі в процесах отримання, перетворення, передачі та використанні інформації, істотно зменшуючи частку цієї участі чи трудомісткості виконуваних операцій.

При цьому поняття автоматизований підкреслює відносно великий відсоток участі співробітників в інформаційному процесі, що, в свою чергу, змушує створювати такі якісно нові системи контрольованого доступу, що запобігають несанкціонованому доступу до Єдиної інформаційної системи, відслідковувати процеси спільного доступу до системи та здійснювати перевірку даних користувачів згідно з їх функціональними обов'язками.

Сучасний рівень професійної підготовки та перепідготовки користувачів інформаційно-аналітичних ресурсів має здійснюватися за участю науково-дослідних інститутів та вищих навчальних закладів системи МВС із наданням як науково-методичної допомоги, так і відповідної фахової підготовки.

При цьому системою науково-методичних заходів передбачено такі чинники:

- науково-методичний супровід заходів інформатизації;
- проведення наукових досліджень із питань інформатизації діяльності МВС та ЦОВВ;
- розроблення сучасної моделі інформаційного забезпечення діяльності МВС та ЦОВВ на основі широкого використання зручних інформаційно-аналітичних сервісів;
- удосконалення системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців для сфери інформатизації МВС та ЦОВВ;
- підвищення рівня е-компетентності управлінського персоналу МВС та ЦОВВ.

В умовах глобальної інформатизації МВС, автоматизації роботи та перекваліфікації його співробітників, виникає питання навчання працівників роботи, що передбачає кваліфіковане володіння навичками користування та наповнення інформаційних ресурсів Міністерства та ЦОВВ.

Науково-методичне супроводження дозволить користувачам якісно та відповідально виконувати службові обов'язки, пов'язані із використанням Єдиної інформаційної системи.

Науковці повинні забезпечувати вивчення та апробацію всіх новітніх підходів до інформатизації, висвітлювати досягнення МВС та ЦОВВ у спеціалізованих фахових виданнях, що в подальшому дасть змогу провести громадські слухання та отримати слушні пропозиції з реформування інформаційно-аналітичної діяльності Міністерства.

Врахувавши всі визначені завдання та заходи, Концепція може бути представлена як послідовність двох основних етапів, перший – 2016–2018 роки, другий – 2019–2020 роки.

***На першому етапі реалізації Концепції (2016–2018 роки) передбачено:***

- удосконалення правових, організаційних, науково-методичних, технічних, економічних та інших засад інформатизації МВС та ЦОВВ;
- створення єдиної інформаційної системи МВС (далі – ЄІС МВС), забезпечення високого рівня надійності та безвідмовності її функціонування;
- створення базової платформи електронної взаємодії МВС та ЦОВВ, для спільного і контрольованого використання відомчих інформаційних ресурсів відповідно до повноважень;
- розроблення та впровадження зручних інформаційно-аналітичних сервісів;
- поєднання відомчих систем електронного документообігу в єдину систему;
- утворення комплексної системи захисту інформаційних ресурсів МВС та ЦОВВ на основі використання засобів електронної ідентифікації та автентифікації;
- завершення процесу переведення паперових носіїв інформації в електронну форму.

***На другому етапі реалізації Концепції (2019–2020 роки) має бути здійснено:***

- створення та оптимізація мережі центрів обробки даних МВС та ЦОВВ, упровадження сучасних захищених сервісів на основі хмарних технологій;
- комплексна автоматизація процесів інформаційно-аналітичної підтримки управлінської діяльності, створення ситуаційно-аналітичних центрів.

Після досягнення вказаних результатів Концепція визначить якісно нову систему поглядів на розвиток у МВС та ЦОВВ інформатизації, її мету, принципи, основні етапи та шляхи реалізації.

*Висновки.* Такий крок інформатизації МВС та ЦОВВ створить сукупність взаємопов'язаних організаційних, правових, політичних, соціально-економічних, науково-технічних, виробничих процесів, пов'язаних зі створенням, розвитком, використанням інформаційних систем, мереж, ресурсів, інформаційних технологій та умов, спрямованих на створення ефективного інформаційного забезпечення діяльності:

- системи МВС: апарату, територіальних органів, закладів, установ і підприємств, що належать до його управління;
- Національної гвардії України;
- Національної поліції України;
- Державної прикордонної служби;
- Державної служби з надзвичайних ситуацій;
- Державної міграційної служби.

Основними результатами реалізації Концепції очікується:

- якісно нова модель інформаційного забезпечення діяльності МВС та ЦОВВ, як основа їх подальшого ефективного реформування і розвитку;
- гарантований рівень безпеки інформаційних ресурсів при наданні до них широкого доступу авторизованих користувачів;
- прозорість і контрольованість витрат на експлуатацію і розвиток ІТ-інфраструктури МВС та ЦОВВ;
- доступність якісних електронних послуг, зниження адміністративних витрат, пов'язаних із наданням та одержанням таких послуг;
- підзвітність, прозорість та підконтрольність рішень і дій посадових осіб МВС та ЦОВВ через упровадження інформаційних технологій громадського контролю;
- упровадження технологій електронного опитування громадської думки, широкого багатоканального зворотного зв'язку з різними категоріями громадян на базі відкритих інтерактивних ГІС-ресурсів;

– високий рівень довіри суспільства до діяльності МВС та ЦОБВ.

Фінансування заходів реалізації Концепції є наукомістким, тривалим та трудомістким, а початковий етап створення засобів інформатизації – витратним, і обсяги таких витрат є значними. Воно має здійснюватися у межах поточних обсягів фінансування, а також за рахунок додаткових бюджетних коштів та інших не заборонених законодавством джерел та уточнюватися щороку з урахуванням можливостей державного бюджету та конкретизації завдань за підсумками виконання у попередні роки.

Ефективність інформаційних технологій, що впроваджуються, залежить як від їх вмілого застосування, впливу на підвищення продуктивності та якості праці управлінців, так і від зменшення витрат на інформатизацію, яке досягається оптимальною організацією проектування, створення та функціонування інформаційно-телекомунікаційних систем та інфраструктури інформатизації.

Найважливішими наслідками інформатизації, які визначають успіх у вирішенні завдань соціально-економічного розвитку, є побудова сучасної системи державного управління, розвиток телекомунікаційного середовища, створення потужних інформаційних ресурсів, розвиток пріоритетних напрямів економіки та соціальної сфери, надання рівного якісного доступу до інформації, сприяння становленню інформаційного суспільства, у якому кожен громадянин міг би створювати і накопичувати інформацію та знання, мати до них вільний доступ, користуватися і обмінюватися ними, щоб надати можливість кожній людині повною мірою реалізувати свій потенціал, сприяючи суспільному і особистому розвитку та підвищуючи якість життя.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.iksmedia.ru/articles/3970267-Ispytaniya-inzhenernoj-infrastrukturu.html>.
2. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:31991D0396>.
3. Missing Children Europe: Futures [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://missingchildreneurope.eu/hotline>.
4. Про міліцію : Закон України від 20.12.1990 № 565-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 4. – Стор. 95. – Ст. 20.
5. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2015. – № 40–41. – Ст. 379.
6. Про електронні документи та електронний документообіг : Закон України від 22.05.2003 № 851-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2003. – № 36. – Ст. 275.
7. Концепція інформатизації Міністерства внутрішніх справ України та центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України, на 2016–2020 роки : затверджено наказом МВС України від 14 червня 2016 р. № 511.
8. Положення про Міністерство внутрішніх справ України : затверджено Постановою КМУ від 28 жовтня 2015 р. № 878 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248608057>.
9. Положення про Департамент інформаційних технологій МВС України : затверджено наказом МВС від 14 грудня 2015 р. № 1572.

Отримано 25.03.2016



**Ю.В. Вересенко,**  
здобувач ДНДІ МВС України

## **МІСЦЕ І РОЛЬ СУЧАСНОЇ ЕКСПЕРТНОЇ СЛУЖБИ В ОНОВЛЕНІЙ СИСТЕМІ МВС УКРАЇНИ**

*У статті досліджено роль Експертної служби в оновленій системі МВС України. Запропоновано авторське бачення системи МВС України в широкому розумінні. Доведено, що сучасне позиціонування Експертної служби МВС України можна охарактеризувати як структурну одиницю Міністерства. Звертається увага на факт дублювання деяких функцій, що здійснюються експертними підрозділами та підрозділами органів досудового розслідування Національної поліції України. На основі здійсненого аналізу нормативно-правової бази, яка регламентує функціонування експертно-криміналістичних підрозділів, виділено ключові особливості функціонування сучасної Експертної служби МВС України в оновленій системі МВС України, які вирізняють її від “міліцейської” Експертної служби.*

**Ключові слова:** Експертна служба МВС України, експертно-криміналістичні підрозділи, дублювання, особливості.

*В статье исследована роль Экспертной службы в обновленной системе МВД Украины. Предложено авторское видение системы МВД Украины в широком смысле. Доказано, что современное позиционирование Экспертной службы МВД Украины можно охарактеризовать как структурную единицу Министерства. Обращается внимание на факт дублирования некоторых функций, осуществляемых экспертными подразделениями и подразделениями органов досудебного расследования Национальной полиции Украины. На основе проведенного анализа нормативно-правовой базы, регламентирующей функционирование экспертно-криминалистических подразделений, выделены ключевые особенности функционирования современной Экспертной службы МВД Украины в обновленной системе МВД Украины, которые отличают ее от “милицейской” Экспертной службы.*

**Ключевые слова:** Экспертная служба МВД Украины, экспертно-криминалистические подразделения, дублирование, особенности.

*In paper the role of the Expert Service in the updated Ministry of Internal Affairs system of Ukraine is researched. Author's vision of the Ministry of Internal Affairs system of Ukraine in a broad sense is offered. It is proved that modern positioning of the Expert Service of Ministry of Internal Affairs of Ukraine can be characterized as the structural unit of the Ministry. The attention to the fact of duplication of some functions performed by expert divisions and divisions of bodies of pre-judicial investigation of the National Police of Ukraine is paid. On the basis of the carried-out analysis of the regulatory ensuring of the regulation of functioning of expert and criminalistic divisions key features of functioning of the modern the Expert Service of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine in the updated Ministry of Internal Affairs system of Ukraine which distinguish it from “militia” Expert service are marked out.*

**Keywords:** the Expert Service of Ministry of Internal Affairs of Ukraine, expert and criminalistic divisions, duplication, features.

Створення в Україні Національної поліції України зумовило не тільки ліквідування міліції, а й реорганізацію та реформування інших органів та структурних підрозділів МВС України. Одним з таких підрозділів стала Експертна служба МВС України, представлена понад 3 тисячами судових експертів, які щорічно виконують понад 300 тисяч експертиз та досліджень за понад 50 напрямками. Зокрема про це на своїй сторінці в мережі інтернет зазначив Міністр внутрішніх справ України А. Аваков: “Метою реформи є побудова за європейським зразком реально незалежної від органів досудового слідства, високопрофесійної, відкритої для суспільного контролю мережі експертних підрозділів, покликаних на ділі виконувати важливу для правової держави місію – сприяти утвердженню справедливого суду в Україні. Це дозволить позбутися традицій, успадкованих ще від радянської міліції, коли керівник слідчого блоку здійснював кураторство експертно-криміналістичними підрозділами, маючи адміністративні важелі впливу на судового експерта та його керівника. Мета реформи досягається шляхом утворення структурно відокремленої Експертної служби МВС, яка буде підпорядковуватися Міністерству внутрішніх справ України, а не органу досудового слідства (поліції). В результаті реформування органів внутрішніх справ слідчі підрозділи, що увійшли до складу центрального органу виконавчої влади – Національної поліції та експертні підрозділи, що залишилися у складі Експертної служби під патронатом МВС, втратять організаційний зв’язок, їх службові взаємовідносини будуть будуватися виключно у формі взаємодії” [1].

Водночас слід зазначити, що під час реформаційних заходів, які супроводжуються змінами в організації і управлінні структурними підрозділами служби, як правило, завжди виникають проблеми прикладного характеру та нормативного забезпечення, саме тому, на нашу думку, дослідження сучасного позиціонування Експертної служби в оновленій системі МВС України, а також виділення ключових відмінностей функціонування сучасної Експертної служби від “міліцейських” експертних підрозділів вбачається необхідним та актуальним.

Розпочинаючи наше дослідження, на нашу думку, доцільно з’ясувати таку категорію, як система Міністерства внутрішніх справ України (далі – МВС України). З огляду на викладене вище, звернемо увагу на зміст Положення про Міністерство внутрішніх справ України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 878, відповідно до якого МВС України є центральним органом виконавчої влади (далі – ЦОВВ), діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України.

МВС України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сферах:

- забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, а також надання поліцейських послуг;
- захисту державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні;
- цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності;

– міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів [2].

Аналізуючи згадані вище сфери, необхідно звернути увагу на те, що на МВС України покладено здійснення саме забезпечення формування державної політики в цих сферах, водночас безпосереднє формування і реалізацію відповідної політики покладено на органи і підрозділи, які входять до сфери управління МВС України.

Так, зокрема, відповідно до ст. 2 Закону України “Про Національну поліцію” завданнями поліції є надання поліцейських послуг у сферах: забезпечення публічної безпеки і порядку; охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; протидії злочинності; надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги [3, ст. 2].

Відповідно до ст. 1 Закону України “Про Національну гвардію України” Національна гвардія України є військовим формуванням з правоохоронними функціями, що входить до системи МВС України і призначено для виконання завдань із захисту та охорони життя, прав, свобод і законних інтересів громадян, суспільства і держави від злочинних та інших протиправних посягань, охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки, а також у взаємодії з правоохоронними органами – із забезпечення державної безпеки і захисту державного кордону, припинення терористичної діяльності, діяльності незаконних воєнізованих або збройних формувань (груп), терористичних організацій, організованих груп та злочинних організацій [4, ст. 1].

Аналізуючи Закон України “Про Державну прикордонну службу України”, можна зазначити, що відповідно до ст. 1 на Державну прикордонну службу України покладаються завдання щодо забезпечення недоторканності державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні [5, ст. 1].

Відповідно до Положення про Державну міграційну службу України Державна міграційна служба України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ і який реалізує державну політику у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів [6].

Аналізуючи Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій можна дійти висновку, що Державна служба України з надзвичайних ситуацій, є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ, і який реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності [7].

Підсумовуючи викладене вище, на нашу думку, в широкому розумінні структуру системи МВС можна відобразити так (див. рис. 1):



високий ступінь мілітаризації штатної чисельності посад; 3) не мала у своєму складі достатньої сукупності тих органів та їх структурних підрозділів, які б забезпечували формування та реалізацію державної політики в сфері внутрішніх справ України відповідно до офіційно закріпленої назви ЦОВВ – МВС України.

Переходячи до з'ясування місця і ролі сучасної Експертної служби в оновленій системі МВС України, а також виділення ключових відмінностей в організації її функціонування, враховуючи отримані нами відомості про стару та сучасну систему МВС України, звернемо увагу на деякі положення відомчих нормативно-правових актів.

Відповідно до п. 7 ч. 4 Положення про Міністерство внутрішніх справ України МВС України відповідно до покладених на нього завдань організовує в межах повноважень, передбачених законом, організаційно-управлінське та науково-методичне забезпечення судово-експертної діяльності [2, п. 7].

Враховуючи викладене вище, слід зазначити, що забезпечення функціонування експертних підрозділів, які в своїй сукупності утворюють Експертну службу, знаходиться в компетенції ЦОВВ – МВС України. У зв'язку з цим, на нашу думку, позиціонування Експертної служби МВС України можна охарактеризувати як структурну одиницю МВС України. Водночас слід зазначити, що однією з особливостей функціонування оновленої системи МВС України є те, що посади співробітників Міністерства є цивільними, що обумовлює та визначає цивільний статус функціонування всіх підрозділів Експертної служби МВС України. До початку реформування системи МВС України, Експертна служба була частиною державного озброєного органу виконавчої влади – міліції, саме тому переважна більшість її співробітників були атестовані за посадами і мали, як мінімум, подвійний статус, правоохоронця та судового експерта. Наразі ситуація змінилася на краще, оскільки фахівці служби мають змогу зосередити свій науковий потенціал саме на проведенні судових експертиз.

Говорячи про роль сучасної Експертної служби МВС України в оновленій системі МВС України, на нашу думку, слід проаналізувати та висвітлити основні зміни, які торкнулися її статусу та компетенції. Для цього порівняємо деякі норми Положення про Експертну службу МВС України, яке втратило чинність, та чинного Положення про Експертну службу МВС України:

#### 1. Місце та структура Експертної служби МВС України.

Відповідно до чинного Положення, Експертна служба складається з Державного науково-дослідного експертно-криміналістичного центру МВС України (далі – ДНДЕКЦ) та територіальних підрозділів – науково-дослідних експертно-криміналістичних центрів (далі – НДЕКЦ), наприклад Київського обласного науково-дослідного експертно-криміналістичного центру МВС України [9].

Раніше Експертна служба складалася з ДНДЕКЦ МВС України, експертно-криміналістичних підрозділів при головних управліннях, управліннях МВС України в АР Крим, областях, м. Києві та м. Севастополі та на транспорті [10].

Як наслідок, за результатами проведення реформаційних заходів змінилася не тільки кількість територіальних підрозділів Експертної служби МВС України за рахунок ліквідування НДЕКЦ на транспорті (шість підрозділів), що дозволило усунути фактичне дублювання експертно-криміналістичних функцій в межах компетенції обласних територіальних підрозділів, а й, що особливо важливо, досягти повноцінної незалежності функціонування Експертної служби через підпорядкування її структурних підрозділів різним, в порівнянні з підрозділами органів досудового розслідування, ЦОВВ. Зокрема сьогодні Експертна служба

підпорядкована виключно МВС України, а органи досудового розслідування – Національній поліції України.

## 2. Основні напрями діяльності Експертної служби МВС України.

Здійснений порівняльний аналіз Положень дозволяє говорити про те, що оновлена Експертна служба МВС України є системою державних спеціалізованих установ судової експертизи, діяльність якої спрямовується і координується Міністерством внутрішніх справ України. Експертна служба МВС України безпосередньо підпорядковується Міністру внутрішніх справ України. Що стосується статусу мілітаризованої Експертної служби МВС України, то вона визначалася як система державних спеціалізованих установ, яка відповідно до Законів України “Про судову експертизу” [11] та “Про міліцію” [12] здійснювала судово-експертну діяльність, забезпечувала участь спеціалістів в оперативно-розшукових заходах, слідчих та інших процесуальних діях і належала до сфери управління МВС України, а її територіальні підрозділи – НДЕКЦ при головних управліннях, управліннях МВС України в АР Крим, областях, м. Києві та м. Севастополі були ще й в оперативному підпорядкуванні таких управлінь.

З огляду на зазначене вище слід звернути увагу на те, що сучасна Експертна служба – це сукупність установ судової експертизи, на відміну від “міліцейської” Експертної служби, яка поряд з проведенням судових експертиз повноцінно здійснювала експертно-криміналістичне забезпечення розкриття і розслідування злочинів. Хочемо зосередити увагу на тому, що це одна з основних відмінностей, яка вирізняє статус оновленої Експертної служби.

Простіше кажучи, головний напрям діяльності оновленої Експертної служби має знаходити свій зовнішній прояв саме у здійсненні судово-експертних досліджень, відповідно посадові особи, задіяні у виконанні зазначених експертиз, повинні в обов’язковому випадку мати статус судового експерта. Раніше, здійснюючи експертно-криміналістичне забезпечення розкриття і розслідування злочинів, посадові особи Експертної служби повинні були мати статут спеціаліста, крім того, ще раз наголосимо, що враховуючи мілітаризований характер служби, її співробітники додатково мали статус правоохоронця.

Тож, на перший погляд, різниця в основних напрямках діяльності і, як наслідок, статусі служби загалом та її співробітників зокрема визначена відомчими нормативно-правовими актами досить точно, вона очевидна та цілком закономірна, враховуючи намір “реформаторів” здійснити демілітаризацію Експертної служби, зробити акцент функціонування служби саме на здійсненні судової експертизи, відокремити її від будь-якого управлінського впливу з боку органів, підрозділів чи посадових осіб сфери досудового розслідування, чим досягти унеможливлення здійснення впливу на хід та результати проведення судових експертиз фахівцями експертних підрозділів.

Однак у ч. 3 чинного Положення зазначено, що одним з основних завдань служби є забезпечення залучення працівників до досудового розслідування та судового розгляду. Водночас в ч. 4 зазначеного вище відомчого нормативно-правового акта вказується на те, що Експертна служба окрім проведення судової експертизи, забезпечує участь своїх спеціалістів в слідчих (розшукових) діях [9].

Ситуація, яка склалася після розатестування Експертної служби МВС України і виведення її зі складу поліції досить неоднозначна та суперечлива, оскільки, з одного боку, основна сутність реформування служби полягала саме у створенні реально незалежного підрозділу судової експертизи шляхом виведення його із будь-якого підпорядкування чи/або управлінського впливу поліції, а з іншого – нормами Положення на фахівців служби покладено обов’язок здійснення

проведення, наприклад, оглядів місць скоєння злочинів у складі слідчо-оперативних груп.

Справа в тому, що зі створенням Національної поліції України частина функцій “міліцейської” Експертної служби МВС України, а саме здійснення оглядів місць скоєння злочинів, було передано поліцейським органам досудового розслідування. Тобто відбулося розмежування стадій пошуку, виявлення, вилучення та фіксації речових доказів, яке тепер здійснюється інспекторами-криміналістами секторів техніко-криміналістичного забезпечення слідчих дій органів досудового розслідування Національної поліції України, та стадії безпосереднього їх дослідження в рамках проведення судової експертизи, яке здійснюється судовими експертами Експертної служби МВС України. У зв'язку з цим, вважаємо, що сутність зазначеного нами протиріччя очевидна: по-перше, наразі здійснюється дублювання функцій підрозділами різних ЦОВВ, а саме МВС України та Національної поліції України; по-друге, виникає юридична прогалина регламентування залучення цивільних працівників Експертної служби до процесу розкриття, розслідування злочинів та правопорушень, оскільки відповідно до ст. 23 Закону України “Про Національну поліцію” [3, ст. 23] вживання заходів з метою виявлення кримінальних, адміністративних правопорушень, здійснення своєчасного реагування на заяви та повідомлення про кримінальні, адміністративні правопорушення або події, здійснення досудового розслідування кримінальних правопорушень у межах визначеної підслідності, відносяться до повноважень поліцейських.

Додатково ускладнює ситуацію ще й положення чинної Інструкції про порядок залучення працівників органів досудового розслідування поліції та Експертної служби МВС України як спеціалістів для участі в проведенні огляду місця події (далі – Інструкція), затвердженої наказом МВС України від 3 листопада 2016 року. Справа в тому, що ця Інструкція визначає порядок залучення працівників органів досудового розслідування поліції та Експертної служби МВС України на спеціалізованій пересувній лабораторії на стадії досудового розслідування, а також обов'язки та повноваження працівників як спеціалістів під час проведення огляду місця події. У зв'язку з цим необхідно звернути увагу на деякі її положення.

Відповідно до п. 3 розділу 1 Інструкції, спеціалісти – це інспектори-криміналісти, старші інспектори-криміналісти, техніки-криміналісти, а у разі створення секторів техніко-криміналістичного забезпечення слідчих дій – керівники зазначених секторів, які входять до структури відповідних органів досудового розслідування (інспектори-криміналісти), та працівники Експертної служби МВС України у складі пересувної лабораторії, які володіють спеціальними знаннями та можуть надавати консультації під час досудового розслідування з питань, що потребують спеціальних знань і навичок та залучені як спеціалісти для надання безпосередньої технічної допомоги сторонам кримінального провадження під час досудового розслідування [13].

Відповідно до п. 4 розділу 2 Інструкції інспектори-криміналісти, які залучаються до участі у проведенні огляду місця події, повинні мати при собі комплект необхідних технічних засобів, призначених для фіксації обстановки на місці події, виявлення, фіксації, вилучення та упакування слідової та іншої криміналістичної інформації [13].

Відповідно до Положення про Національну поліцію України одним із основних завдань Національної поліції України є реалізація державної політики у сферах забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку.

Відповідно до покладених завдань Національна поліція України здійснює своєчасне реагування на заяви та повідомлення про кримінальні, адміністративні правопорушення або події; здійснює досудове розслідування кримінальних правопорушень у межах визначеної підслідності [14].

Тож, з огляду на викладене вище хочемо зазначити, що Інструкція містить у своєму змісті неточності, які проявляються в тому, що обов'язок здійснення технічного забезпечення проведення огляду місця події, а також надання консультативної допомоги слідчому, на нашу думку, має покладатися виключно на спеціалістів (інспекторів-криміналістів) підрозділів органу досудового розслідування Національної поліції України.

Окрім того, необхідно звернути увагу на те, що деякі положення Інструкції суперечать основній меті реформування Експертної служби МВС України в частині, яка стосується виведення її співробітників з під будь-якого управлінського впливу з боку уповноважених посадових осіб органів досудового розслідування Національної поліції України під час виконання своїх посадових прав та обов'язків. Так, зокрема, відповідно до п. 2 ч. 2 розділу 4 Інструкції, прибувши для участі в огляді, спеціалісти отримують від слідчого необхідну інформацію про обставини справи, дії учасників огляду місця події, здійснені до їх прибуття, завдання, які необхідно вирішити, та надалі виконують доручення слідчого, які стосуються використання їх спеціальних знань [13]. Таким чином, підпорядкованість спеціалістів слідчому під час здійснення огляду місця події, з нашої точки зору, очевидна.

Отже, підсумовуючи наше дослідження, слід виділити ключові особливості функціонування сучасної Експертної служби МВС України в оновленій системі МВС України, які вирізняють її від "міліцейської" Експертної служби, зокрема: 1) працівники експертних підрозділів здійснюють свої повноваження незалежно від мілітаризованих підрозділів органів досудового розслідування, шляхом розмежування їх підпорядкування в оновленій системі МВС України різним ЦОВВ – МВС та Національної поліції України. Раніше вказані підрозділи були складовими державного озброєного органу виконавчої влади – міліції; 2) цивільний статус працівників Експертної служби, який обумовлює виконання виключно передбачених за посадою обов'язків, в тому числі судового експерта, тобто зменшилась кількість "другорядного" навантаження на правоохоронця; 3) ключовий напрям функціонування – виконання судових експертиз; 4) зменшилась кількість експертно-криміналістичних підрозділів за рахунок ліквідування експертно-криміналістичних підрозділів на транспорті (6 підрозділів).

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. МВС: Реформа Експертної служби / А.Б. Аваков [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.facebook.com/arsen.avakov.1/posts/920914231332017>
2. Положення про Міністерство внутрішніх справ України: Постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 року № 878 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 89. – Стор. 43. – Ст. 2972.
3. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2015. – № 40–41. – Стор. 1970. – Ст. 379.
4. Про Національну гвардію України : Закон України від 13.03.2014 № 876-VII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2014. – № 17. – Стор. 1216. – Ст. 594.
5. Про Державну прикордонну службу України : Закон України від 03.04.2003 № 661-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2003. – № 27. – Ст. 208.
6. Положення про Державну міграційну службу України : Постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 року № 360 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 69. – Стор. 23. – Ст. 1923.



7. Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій : Указ Президента України від 16 січня 2013 року № 20/2013 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 5. – Стор. 46. – Ст. 154.

8. *Скоробагатько О.В.* Адміністративно-правове регулювання наукового забезпечення функціонування системи Міністерства внутрішніх справ України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / О.В. Скоробагатько ; ДНДІ МВС України. – К., 2016. – 220 с.

9. Положення про Експертну службу Міністерства внутрішніх справ України : Наказ МВС України від 03.11.2015 № 1343.

10. Положення про Експертну службу Міністерства внутрішніх справ України : Наказ МВС України від 09.08.2012 № 691.

11. Про судову експертизу : Закон України від 25.02.1994 № 4038-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1994. – № 28. – Ст. 232.

12. Про міліцію : Закон України від 20.12.1990 № 565-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1991. – № 4. – Ст. 20.

13. Інструкція про порядок залучення працівників органів досудового розслідування поліції та працівників та Експертної служби МВС України як спеціалістів для участі в проведенні огляду місця події : Наказ МВС України від 03.11.2015 № 1339.

14. Положення про Національну поліцію України : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 877.

Отримано 10.06.2016

УДК 351.72:347.73(477)

**Н.Д. Квасневська,**  
кандидат юридичних наук,  
докторант

## ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО УДОСКОНАЛЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ РЕФОРМИ СУДОУСТРОЮ, СУДОЧИНСТВА ТА СУМІЖНИХ ПРАВОВИХ ІНСТИТУТІВ

*У статті запропоновано низку пропозицій щодо удосконалення реформи судустрою, судочинства та суміжних правових інститутів в Україні. Наведено авторське визначення процесуальної категорії “реформування судустрою, судочинства і суміжних правових інститутів”.*

**Ключові слова:** судочинство, суміжні правові інститути, судді, судова реформа, адміністративна реформа.

*В статтє предложен ряд предложений по совершенствованию реформы судустроительства, судопроизводства и смежных правовых институтов в Украине. Приведены авторское определение процессуальной категории “реформирования судустроительства, судопроизводства и смежных правовых институтов”.*

**Ключевые слова:** судопроизводство, смежные правовые институты, судьи, судебная реформа, административная реформа.

*Several proposals for the improvement of judiciary reform, judiciary and related legal institutions in Ukraine are offered. An author's definition of procedural category “reform of the judiciary, and related legal institutions” are considered.*

**Keywords:** justice, related legal institutions, judges, judicial reform, administrative reform.

Масштабні реформи публічної адміністрації наразі охоплюють майже всі сфери державного управління. На цей час особливої актуальності та популярності з боку громадянського суспільства набуває нещодавно розпочата реформа судустрою, судочинства та суміжних правових інститутів в Україні, запроваджена “Стратегією реформування судустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки” [1]. Адже реформування судустрою, судочинства і суміжних правових інститутів – здійснюваний органами законодавчої, виконавчої і судової влади за участю громадськості та міжнародних правових організацій в рамках адміністративної реформи комплекс правових та організаційних заходів щодо: удосконалення структури судової системи та судів; розробки та запровадження світових стандартів правого регулювання їхньої діяльності; розробки нової системи підготовки, підбору кадрів, оцінки їхньої роботи та протидії корупції; запровадження новітніх інформаційних технологій; підвищення рівня оплати праці та створення відповідних умов до роботи; приведення у відповідність до рекомендацій Венеціанської комісії діяльності прокуратури, Державної судової адміністрації, Судовиконавчої служби, Вищої ради юстиції та Вищої ради правосуддя задля створення в Україні справедливого судочинства.

Однак ні для кого не є секретом, що судова система, яка функціонує сьогодні, уже реформувалась за ініціативи адміністрації президента України на основі законодавчої бази, яка узгоджувалася з Венеціанською комісією та іншими інститутами ЄС. Зазначений процес здійснювався під жорстким контролем влади, до законодавчих актів вносилися такі норми, які не викликали особливих заперечень. При цьому під час реалізації реформи судустрою передусім повністю задовольнялися потреби влади щодо контролю та управління судовою системою

(обмеження функцій Верховного суду України, створення спеціалізованих судів з розгляду цивільних та кримінальних справ, вищої кваліфікаційної комісії, особливо щодо прийняття кадрових та судових рішень).

Негативний імідж саме судової гілки влади в очах громадськості у контексті реформ, що відбувалися, певним чином спонукав чинну владу не зволікати та нагально реформувати систему судоустрою. У зв'язку з цим, починаючи із 2014 р., виникла гостра необхідність розробки теоретичних та нормативних механізмів реформування вітчизняного судочинства. Як зазначалося вище, у 2015 р. розробили "Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки", надалі, у 2016 р., було прийнято нову редакцію закону "Про судоустрій та статус суддів" та Закон, яким вносилися зміни до Конституції України [1; 2; 3].

У свою чергу на теоретичному рівні питанням реформування судочинства та судоустрою, зокрема і суміжних правових інститутів, займалися такі науковці: В.В. Молдован, С.В. Ківалов, М.А. Погорецький, О.Г. Яновська та інші.

У цій статті автор ставить собі за *мету* сформулювати та окреслити власні суб'єктивні погляди щодо удосконалення положень нормативно-правового забезпечення реалізації реформи судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів в Україні на підставі аналізу вказаних вище нормативно-правових актів.

Так, у першу чергу автор вважає, що невід'ємна взаємозалежність адміністративної і судової реформи є значущою у частині того, що їх здійснення незалежно одна від одної не дозволить досягти бажаного результату. Проведення адміністративної реформи спрямовано на оптимізацію діяльності органів виконавчої влади, усунення дублювання їхніх функцій, що має забезпечити ефективне здійснення органами виконавчої влади своїх повноважень, оскільки сутність судової реформи полягає у забезпеченні належного захисту прав, свобод і інтересів громадян та організацій у спорах з органами виконавчої влади. Тому позитивного результату від проведення реформ слід очікувати у тому випадку, коли діяльність органів виконавчої влади буде забезпечуватися ефективним контролем з боку судової влади. Здійснюючи належний контроль за організацією органів виконавчої влади своїх повноважень, суд сприятиме захисту прав, свобод і інтересів невід'ємних суб'єктів. Однак на сьогодні законодавство, яке регулює судовий контроль за діяльністю органів виконавчої влади, потребує суттєвого удосконалення. Відповідно, цілком доцільно розробити продуману концепцію дієвого судового контролю, який би сприяв не тільки ефективній діяльності органів виконавчої влади та надійному захисту прав, свобод та інтересів владних суб'єктів, але і забезпечив позитивний результат адміністративної реформи в державі.

Також пропонується більш детально опрацювати проблематику оновлення суддівського корпусу, створення дієвої судової вертикалі, посилення статусу і підвищення зарплати. У разі належної роботи антикорупційного бюро, Вищої ради правосуддя та пильної уваги громадськості має настати час справедливого правосуддя в Україні. Навіть якщо у першій інстанції і в апеляції рішення буде незаконним, то на етапі касації Верховним судом України буде прийнято справедливе рішення згідно з принципами верховенства права з відповідними наслідками реагування.

Пов'язана із попередньою пропозицією і пропозиція визначення адміністративно-правових гарантій правового статусу судів як сукупності здійснюваних суб'єктами державного управління заходів фінансового, організаційного і правового змісту, спрямованих на забезпечення незалежного здійснення ними своїх функцій.

Абсолютна більшість громадян вважають, що в українських судах процвітає корупція, і впевнені, що на рішення судів впливають політики та олігархи. Не заперечуючи негативної оцінки громадян, доцільно відобразити й інші причини високих показників:

1) здійснювалося опитування не тих громадян, які мали справу із судами, а у загальному порядку, у яких склалося враження, з урахування негативного

висвітлення в ЗМІ, популістських промов різних кандидатів у депутати, президенти та ін;

2) масовість кримінальних справ, порушених на замовлення, де відсутні докази, а в основу звинувачення покладено безпідставні твердження слідчого або незаконно здобуті докази;

3) можливість звинувачуваних залучати до розгляду справи досвідчених адвокатів, які в ході судового розслідування досить легко доводять нікчемність доказів і, відповідно, звинувачень;

4) відсутність у правоохоронних органах кваліфікованих слідчих. Кожен раз з приходом нової влади бездумно знищується професійне ядро, застосовується негласне правило – позбавлення від служителів попередньої влади;

5) бездумний комерціалізований підхід ЗМІ до розголошення матеріалів розслідування на початковій стадії зі звинувачувальним нахилом; участь у цьому представників правоохоронних органів, які таким чином демонструють свою активність, особливо щодо боротьби з корупцією (обшуки під камери ТВ, запрошення до правоохоронних органів через Інтернет, затримання в службових кабінетах, застилання коврів з купюр та інше безглуздя). Замість збору доказів у ЗМІ нагнітається істерія, яка доходить до пікетувань судових засідань і масових заворушень;

6) необ'єктивні оцінки діяльності судів іноземними активістами та представниками правових інстанцій, дипломатами, які по суті не вникають у проблеми, а оцінюють, базуючись на власних міркуваннях, політичній ситуації та викривленій інформації стосовно громадської думки;

7) відсутність в Україні глибоких наукових досліджень проблем правосуддя, небажання суддів правдиво висвітлювати названі проблеми та відстоювати свої інтереси в ЗМІ через боязнь того, що їхня активність негативно сприйметься у ході люстрації.

Більше того, ефективність реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів абсолютно залежить не тільки від громадського протесту та контролю міжнародної спільноти, але від активно-позитивної участі владних структур держави без спроб залишити або внести до законодавчого регулювання норми, які б дозволили впливати на суди.

Окремим постало питання певних прорахунків законодавця у контексті положень про недоліки нового Закону України “Про судоустрій і статус суддів”, серед яких заборона створення спеціальних і надзвичайних судів, яка міститься в одній із перших статей Закону. Передбачається триланкова система, але з'являється норма ще про два суди, передбачені поза цією системою. Це Вищий суд з питань інтелектуальної власності та Вищий антикорупційний суд, які по суті будуть касаційними, але діятимуть як суди першої інстанції, що не відповідає логіці законодавства про систему судоустрою, яка закладена в його основу.

Також, на думку автора, реформування судочинства та судоустрою матиме незавершений вигляд у разі відсутності реформ суміжних правових інститутів. Тому твердження, що ефективність реформування функціонування судової системи значно підвищиться в результаті комплексного удосконалення функціонування не тільки судів, але й суміжних правових інститутів, набуватиме особливої актуальності.

У цьому ж контексті певного удосконалення у частині проведення судової реформи вимагають і інші суб'єктивні положення, такі як:

– у пропозиції стосовно термінового вирішення проблемного питання щодо єдиного дисциплінарного органу, що закладена в статті 57 проекту Закону “Про вищу раду правосуддя”, де передбачено процедуру звільнення судді та оскарження прийнятого рішення. Скасування рішень ВРПУ про звільнення судді можливе за таких підстав : якщо склад ВРПУ, який ухвалив таке рішення, не мав повноважень його ухваленні; якщо рішення не підписане кимось, хто брав участь у його ухваленні і якщо воно не містить посилання на визначену законом підставу для звільнення судді. Таким чином судді позбавлені можливості захистити себе у суді;

- у положенні, що оновлені кадри, які пройшли жорстку процедуру відбору, нові процесуальні кодекси, реальні повноваження, достойна оплата праці, активна робота НАБУ та ВРП щодо розгляду дисциплінарних скарг дасть можливість створити в Україні якісно іншу судову систему (для висновків у підрозділ);
- у систематизації правової основи, якою регламентовано адміністративно-правове забезпечення реформування судоустрою та судочинства в Україні;
- у доцільності розроблення єдиної стандартизованої обліково-статистичної картки для кримінальних справ;
- у розробці окремих положень до Закону України “Про Електронний суд”, що має стати початком ери “електронного правосуддя” у нашій державі;
- у виокремленні ознак професіоналізму та компетентності органів суддівського самоврядування;
- в удосконаленні механізму унормування приведення суддів усіх рівнів і юрисдикцій до присяги;
- у пропозиції щодо зміни правового забезпечення відносно перепідпорядкування Державної судової адміністрації України Верховному Суду України і перетворення її з органу виконавчої влади на орган організаційного забезпечення;
- в удосконаленні законодавчого регулювання діяльності прокуратури, що має стати опорою для забезпечення належного правосуддя в Україні;
- у законодавчому закріпленні відповідного рівня судового захисту прав і свобод громадян та юридичних осіб.

До цього ж слід врахувати і наступні пропозиції до реформування судової гілки влади, серед яких:

- обґрунтування, що повноваження суду мають надати йому право практичної реалізації покладених на нього функцій, тому що функція, не підкріплена відповідними правовими нормами, не може бути реалізованою та позбавляється будь-якого сенсу. Враховуючи адміністративно-правове регулювання, повноваження судів з урахуванням їх функцій, доцільно розділяти на дві групи повноваження внутрішньо-організаційного та повноваження зовнішньо-владного характеру. Сукупність усіх повноважень суду і має складати його компетенцію, що покладено в основу побудови судової системи, а цільова правоздатність обумовлена створенням суду для здійснення функцій некомерційного характеру;
- положення, що судові органи наділені правоздатністю і повинні справляти правосуддя, яке не повинно мати комерційної ознаки діяльності. Тому фінансування діяльності судів має бути виключно бюджетним і будь-яка спонсорська допомога є недопустимою;
- досить за короткий термін судова система України має побачити аналог прецедентного рішення, що дасть судді першої інстанції орієнтир при винесенні рішення у справі, в іншому випадку воно буде скасовано з послідувочою жорсткою реакцією Вищою Радою Правосуддя в дисциплінарному порядку;
- пропозиції щодо складу елементів правового забезпечення реформування судоустрою та судочинства;
- систематизація основних критеріїв професіоналізму та шляхи формування законодавчої бази для розвитку та підтримки органів суддівського самоврядування.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки : Указ Президента України від 20.06.2015 № 276/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/276/2015>.
2. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя): Закон України від 02.06.2016 № 1401-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.golos.com.ua/article/271528>.
3. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 07.07.2010 № 2453-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 41–42, № 43, № 44–45. – Ст. 529.

УДК 342.9:347.961

**Н.С. Кірюхова,**  
аспірант кафедри адміністративного права  
Інституту права ім. князя Володимира Великого МАУП

## **МЕХАНІЗМ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ НОТАРІАЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ ЗАХИСТУ ПРАВ ГРОМАДЯН**

*У статті зроблено спробу визначити механізм адміністративно-правового регулювання нотаріальної діяльності у сфері захисту прав громадян. Проаналізовано попередні дослідження стосовно складу адміністративно-правового механізму і визначено, що нотаріальна діяльність має свій специфічний механізм адміністративно-правового регулювання. Запропоновано виділити адміністративно-правовий механізм регулювання нотаріальної діяльності як окремий вид згаданого механізму.*

**Ключові слова:** нотаріальна діяльність, адміністративно-правовий механізм, складові адміністративно-правового механізму, захист прав громадян та його види.

*В статье сделана попытка определить механизм административно-правового регулювання нотаріальної діяльності в сфері захисту прав громадян. Проаналізовані попередні дослідження по складу адміністративно-правового механізму і визначено, що нотаріальна діяльність має свій специфічний механізм адміністративно-правового регулювання. Предложено виділити адміністративно-правовий механізм регулювання нотаріальної діяльності як окремий вид згаданого механізму.*

**Ключевые слова:** нотаріальна діяльність, адміністративно-правовий механізм, складові адміністративно-правового механізму, захист прав громадян та його види.

*In the paper an attempt to define the mechanism of an administrative and legal regulation of notarial activities in the sphere of protection of citizens' rights was done. The preliminary studies of the components of the administrative and legal support are analyzed and it is cleared that the notarial activity has its specific mechanism of an administrative and legal regulation. It is proposed to allocate administrative and legal mechanism for the regulation of notarial activities as a separate type of a mentioned mechanism.*

**Keywords :** notarial activity, administrative and legal support, administrative and legal components of the mechanism of protection of the rights of citizens and its kinds.

Категорія “механізм правового регулювання” виникла в рамках загальної теорії права для відображення руху та функціонування правової норми. При цьому в кожному конкретному випадку правові норми діють відповідно до цієї чи іншої діяльності. Тобто в кожному конкретному випадку ми можемо визначити адміністративно-правові норми, які регулюють ті чи інші правовідносини та механізм, який визначає їх функціонування.

Механізм правового регулювання нотаріальної діяльності має свої особливості, а його аналіз є необхідним, оскільки цей аспект, на нашу думку, ще є недостатньо вивченим. Особливо це стосується діяльності нотаріусів у питаннях захисту прав громадян. Тому метою цієї статті є розгляд механізму адміністративно-правового регулювання у сфері захисту прав громадян.

Питанням правового регулювання та механізму правового регулювання приділялася і приділяється увага з боку вчених адміністративістів. Над виокремленням механізму правового регулювання працювали такі вчені, як Авер'янов В.Б., Колпаков В.К., Кузьменко О.В. [1, 2, 3]. Вони визначили основні напрями поняття механізму адміністративно-правового регулювання. Пізніше Миронюк Р.В., Гусаров С.М., Крижанівський А.С. та інші вчені розвивали поняття механізму адміністративно-правового регулювання в окремих сферах суспільної діяльності [4, 5, 6]. Разом з цим, питання про механізм адміністративно-правового регулювання нотаріальної діяльності у сфері захисту прав громадян в юридичній літературі ще не розглядався.

За визначенням Т.О. Коломоєць, механізм правового регулювання – це сукупність правових засобів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання суспільних відносин у сфері адміністративного права [7]. За пропозицією зазначеного автора пропонується також виділяти в механізмі адміністративно-правового регулювання органічні та функціональні складові. Такий поділ притаманний багатьом соціальним механізмам і механізм адміністративно-правового регулювання сфери нотаріальної діяльності не є винятком. Тому ми можемо стверджувати, що механізм адміністративно-правового регулювання у сфері захисту прав громадян нотаріусами подібний до інших видів механізмів адміністративно-правового регулювання.

Органічними складовими механізму адміністративно-правового регулювання вважаються ті, які власне визначають сутність самого явища, тобто без яких механізм не може функціонувати. Функціональними складовими є ті, які значною мірою впливають на механізм адміністративно-правового регулювання, проте вони не є обов'язковими елементами.

До органічних (необхідних) частин механізму адміністративно-правового регулювання відносяться норми права, акти реалізації норм права та адміністративні правовідносини.

У системі нотаріальної діяльності, як і в кожній правовій системі, механізм правового регулювання визначається нормами права, які встановлені законами та іншими нормативними актами. Такими нормативними актами є Закон України “Про нотаріат”, інструкції та інші підзаконні акти. Крім того, існує ряд інших законів і нормативних актів, які певною мірою регулюють нотаріальну діяльність, але вони не відносяться власне до нотаріального законодавства. На нашу думку, питання виокремлення саме нотаріального законодавства на сьогодні стає на часі вивчення нотаріальної діяльності. Питання про виокремлення нотаріального законодавства порушувалося в ряді досліджень.

Так, Саламатова М.В. зазначає, що сфера нотаріальної діяльності перебуває в стані глибокої кризи і вимагає упорядкування законодавчого забезпечення цієї діяльності [8, с. 184].

Враховуючи викладене, можна стверджувати, що існують певні групи правових норм, які визначають організацію нотаріальної діяльності. Ці групи формують нотаріальне законодавство.

Нотаріальна діяльність – це специфічна діяльність органів нотаріату, яка спрямована на засвідчення окремих юридичних фактів та надання їм статусу законності. Іноді нотаріальну діяльність називають за її змістом засвідчувальною

діяльністю, що дійсно розкриває функціональне призначення та сутність її як окремого виду юридичної діяльності.

Як відомо, засвідчувальна діяльність має здійснюватися тільки на основі чітких інструкцій та підзаконних актів. Таким чином, ми маємо певну кількість нормативних актів, які визначають нотаріальну діяльність.

Актами реалізації норм права в цьому випадку є процес втілення в життя приписів правових норм через поведінку суб'єктів адміністративного права. Громадяни звертаються до нотаріуса з певними проханнями, а він на основі нормативних актів засвідчує їх право. При цьому засвідчування може відбуватися лише на законних підставах, до яких належать наслідування, продаж, купівля, дарування та інші операції з майном. У механізмі адміністративно-правового регулювання нотаріальної діяльності реалізація норм права відбувається перш за все шляхом здійснення самого процесу реєстрації (засвідчення) та складання відповідних актів, які дають можливість громадянам реалізовувати своє право.

Реєстрація права громадян на володіння чи розпоряджання майном, а також перехід майнових прав громадян від одного до іншого – це сфера діяльності нотаріату. Крім майнових прав нотаріуси також готують документи стосовно охорони прав громадян на немайнові права, які визначені в Цивільному кодексі України [9].

Реалізація згаданих складових нотаріальної діяльності охоплює досить широку сферу правової дійсності. Поле такої діяльності визначено Законом України “Про нотаріат”, Цивільним кодексом України та іншими нормативними актами. У цілому нотаріус в Україні здійснює понад 40 нотаріальних дій у різних сферах людської діяльності.

У процесі здійснення своїх обов'язків нотаріус та громадяни вступають у правовідносини, які не є обов'язковими, але якщо громадянин звернувся до нотаріуса, останній повинен здійснити певні юридичні дії. Самостійно нотаріус може виконувати тільки окремі дії, проте вони також здійснюються тільки на основі звернень громадян.

Слід зазначити, що громадяни звертаються до нотаріусів тільки з приводу охорони своїх прав. Нотаріуси не можуть порушувати нотаріальне провадження без звертання громадян.

У будь-якому разі в результаті нотаріальної діяльності виникає адміністративний акт, який має відповідну юридичну силу і не може бути відмінений або скасований без рішення суду. Адміністративні акти нотаріусів класифікуються за різними підставами: формою, назвою, терміном дії та т. ін. Нотаріус оформлює такі нормативні акти, як свідоцтва, акти про спадщину, акти про реєстрацію речових та інших прав і т. ін.

У системі нотаріальної діяльності ми також можемо виділити такі функціональні складові, як частину механізму адміністративно-правового регулювання: юридичні факти, законність, акти тлумачення норм права і акти застосування норм права.

Юридичними фактами, як відомо, визначаються конкретні обставини, з настанням яких виникають, змінюються або припиняються правові відносини. Нотаріус своїми діями змінює і припиняє певні правовідносини, таким чином в нотаріальній діяльності ми фіксуємо певні юридичні факти.

При цьому юридичні факти, які здійснюються нотаріусами, обов'язково мають бути зареєстрованими. Крім того, як вже було зазначено раніше, вони здійснюються лише за зверненням громадян.

Питання законності є обов'язковим під час здійснення нотаріальної діяльності. Якщо нотаріальні дії вчинені з порушенням закону, вони можуть бути визнані не чинними, що тягне за собою відповідальність нотаріусів. До нотаріусів можуть застосовуватися такі види відповідальності, як кримінальна, цивільно-правова,



адміністративна та дисциплінарна. За порушення законності нотаріуси можуть бути позбавлені свідоцтва на проведення нотаріальної діяльності.

Акти тлумачення норм права в механізмі правового регулювання саме у сфері нотаріальної діяльності мають також факультативний характер. Якщо, наприклад, виникає необхідність тлумачення норми права, то нотаріус має змогу звернутися до офіційного тлумачення з тим, щоб уникнути порушень.

Крім того, нотаріус як особа, яка має юридичну освіту, має право самостійно тлумачити норми закону, спираючись на практику їх застосування та на чинне законодавство. Відповідно до тлумачення норм закону є також функціональним у механізмі адміністративно-правового регулювання нотаріальної діяльності.

Тлумачення правових норм не є основним елементом в діяльності нотаріусів. У разі звернення громадян нотаріус може тлумачити норми права, але його тлумачення не може бути визнано офіційним.

Громадяни можуть звертатися до нотаріуса з проханням тлумачення тих чи інших норм права з метою захисту своїх інтересів, але нотаріус не може виконувати функцію судів у питаннях тлумачення норм права.

Разом з тим акти застосування норм права в механізмі правового регулювання у сфері нотаріальної діяльності є обов'язковим елементом. Нотаріус зобов'язаний вказати, яка саме правова норма було застосована і на основі якої було здійснено той чи інший засвідчувальний акт.

Зазначимо, що згаданий механізм чітко регламентований нормативними актами і не передбачає самостійних дій нотаріусів і діяльність нотаріусів перш за все передбачає підкорення нормам закону.

Нотаріуси під час проведення своїх дій перш за все повинні турбуватися про охорону прав громадян. Адміністративно-правовий механізм побудови нотаріальної діяльності свідчить, що вся діяльність нотаріусів спрямована лише на захист прав громадян. Ми можемо визначити, що нотаріальна діяльність є правозахисною діяльністю, а не правоохоронною, як це стверджують окремі дослідники.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративне право України Академічний курс : Підручн. у двох томах : Т. 1 Загальна частина / Ред. колегія В.Б. Авер'янов (голова). – К. : Вид. “Юридична думка”, 2004. – 354 с.
2. *Колпаков В.К.* Адміністративно-деліктний правовий феномен : монографія / В.К. Колпаков – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 528 с.
3. *Кузьменко О.В.* Адміністративний процес у парадигмі права : дис. ... док-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 / О.В. Кузьменко. – К. : КНУВС. – 401 с.
4. *Миронюк Р.В.* Правовий статус адміністративно-деліктного процесу: теорія та практика реалізації : монографія / Р.В. Миронюк ; Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ. – Дніпропетровськ : Ліра ЛТД, 2013. – 396 с.
5. *Гусаров С.М.* Адміністративно-юрисдикційна діяльність органів внутрішніх справ України : дис. ... док-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 / С.М. Гусаров – К., 2009. – 438 с.
6. *Крижанівський А.С.* Організація охорони громадського порядку під час проведення виборів в Україні (адміністративно-правовий вимір) : монографія. – К. : МП Леся, 2015. – 192 с.
7. Адміністративне право України : підруч. / За заг. ред. Т.О. Коломoeць. – Вид. 2. – К. : Істина, 2012. – 528 с.
8. *Саламатова М.В.* Кримінологічна характеристика та запобігання злочинам у сфері нотаріальної діяльності : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 // М.В. Саламатова. – Запоріжжя, 2015. – 237 с.
9. Цивільний кодекс України : Науково-практичний коментар / За заг. ред. Є.О. Харитоновна, О.І. Харитонової, Н.Ю. Голубевої. – К. : Всеукраїнська асоціація видавців “Правова єдність” 2008. – 740 с.

Отримано 10.06.2016

УДК 342.9:351.74(477)

С.М. Лелет,  
здобувач ДНДІ МВС України

## ПРОБЛЕМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОВЕДЕННЯ АТЕСТУВАННЯ ТА ПРОХОДЖЕННЯ СЛУЖБИ В НАЦІОНАЛЬНІЙ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

*У статті проаналізовано низку проблем адміністративно-правового регулювання проведення атестування та проходження служби працівниками Національної поліції України й окреслено шляхи їх вирішення. Зроблено ряд висновків про те, що реформування структури Міністерства внутрішніх справ неможливе без удосконалення правового регулювання проходження служби поліцейським як основним структурним елементом правоохоронної системи. Отже, соціально-правова захищеність поліцейського є запорукою високої ефективності, організованості і стабільності охорони громадської безпеки та правопорядку в державі.*

**Ключові слова :** адміністративно-правове регулювання, проходження служби, працівник, Національна поліція України, реформування.

*В статье проанализирован ряд проблем административно-правового регулирования проведения аттестации и прохождения службы сотрудниками Национальной полиции Украины, а также очерчены пути их решения. Сделан ряд выводов о том, что реформирование структуры Министерства внутренних дел является невозможным без совершенствования правового регулирования прохождения службы полицейским как основным структурным элементом правоохранительной системы. Следовательно, социально-правовая защищенность полицейского является залогом высокой эффективности, организованности и стабильности охраны общественной безопасности и правопорядка в государстве.*

**Ключевые слова:** административно-правовое регулирование, прохождение службы, работник, Национальная полиция Украины, реформирование.

*Paper analyzes a number of problems of an administrative-legal regulation of the service by the employees of the National Police of Ukraine and outlines the ways of their solution. A number of conclusions reforming the structure of the Ministry of Internal Affairs is impossible without the improvement of the legal regulation of the police service as the main structural element of the law enforcement system. Consequently, the socio-legal protection of the police is the key to high efficiency, organization and stability of the protection of public security, law and order in the state.*

**Keywords:** administrative-legal regulation of the service, the National Police of Ukraine, reforming.

На сьогодні практично у всіх сферах державотворення відбуваються процеси реформування. Це стосується, зокрема, інституалізації проходження служби працівників Національної поліції України, що здійснюється згідно з розробленою стратегією, спрямованою на підвищення ефективності професійної діяльності та зміцнення авторитету поліцейських. Якщо держава забезпечує життєдіяльність

суспільства як системи через використання влади, то право – через нормативне регулювання. Так, принципи волі та справедливості, які містяться в праві, мають діяти як важливий стабілізуючий та заспокійливий фактор. Враховуючи швидкоплинність змін, яких зазнають зміст та реалізація проходження служби поліцейськими, на сьогодні особливої гостроти та значущості набуває питання вдосконалення адміністративно-правового регулювання проходження служби поліцейськими, зокрема змін умов служби й практичного застосування законодавства. Досі не відповідають сучасним реаліям низка положень чинних нормативно-правових актів щодо здійснення переміщення поліцейських по службі, проведення їхньої атестації, стану реалізації контрактної основи прийняття на службу, механізму проходження служби. Забезпечення поліцейським належних умов проходження служби і законодавчо впорядкованих підстав та порядку їх змін на відповідному рівні позитивно позначиться на підвищенні ефективності діяльності Національної поліції України, що вказує на актуальність цього дослідження.

Мета статті – дослідження проблеми адміністративно-правового регулювання проведення атестування та проходження служби працівниками Національної поліції України та шляхів їх вирішення.

Деякі аспекти зазначеної проблематики свого часу були предметом досліджень: В.Б. Авер'янова, М.І. Ануфрієва, О.М. Бандурки, Ю.П. Битяка, В.С. Венедиктова, М.М. Дивака, А.Т. Комзюка, Ф.Ф. Красноярова, В.О. Криволапчука, Н.П. Матюхіної, І.М. Шопіної та ін., котрі вивчали зазначені питання в контексті діяльності органів внутрішніх справ. Однак проблематика адміністративно-правового регулювання проведення атестування та проходження служби безпосередньо в Національній поліції України предметом окремого наукового дослідження досі не була.

Правовим регулюванням охоплюється дедалі більше аспектів суспільного життя, а юридичної форми набувають основні та найважливіші комплекси суспільних відносин у різних сферах людської діяльності, які потребують не просто законодавчої форми, а її змістовної правової визначеності. У такому плані спеціальні юридичні знання про особливості та прояви права, правового регулювання, що досягаються правознавством, дозволяють більш свідомо й точно з'ясувати соціальні процеси, які зазнають юридичного впливу з боку держави і вимагають свого юридичного оформлення з одночасним наповненням його правовим змістом [1, с. 14].

Автори навчального посібника “Загальна теорія держави і права: основні поняття, категорії, правові конструкції та наукові концепції” вважають, що правове регулювання – це певний процес, зумовлений такими об'єктивними і суб'єктивними чинниками, як рівень зрілості та стійкості суспільних відносин, рівень соціальної структури суспільства, стан економічного розвитку суспільства, загальний рівень правової культури населення тощо [2, с. 154]. О.Ф. Скакун під правовим регулюванням пропонує розуміти здійснюване державою за допомогою права та сукупності правових засобів упорядкування суспільних відносин, їх юридичне закріплення, охорону та розвиток. Основними ознаками правового регулювання є те, що:

- 1) правове регулювання – це різновид соціального регулювання;
- 2) за допомогою правового регулювання відносини між суб'єктами набувають правової форми, яка має споконвічний державно-владний характер, тобто в юридичних нормах держава вказує міру можливої та належної поведінки;
- 3) правове регулювання має конкретний характер, тому що завжди пов'язане з реальними відносинами;

4) правове регулювання має цілеспрямований характер – спрямоване на задоволення законних інтересів суб'єктів права;

5) правове регулювання здійснюється за допомогою правових засобів, які забезпечують його ефективність;

6) правове регулювання гарантує доведення норм права до їх виконання [3, с. 488–489].

Одним із напрямів регуляторного впливу права виступають службові правовідносини поліцейських. Загалом їх правове регулювання, що ґрунтується на чинній системі норм, головним чином відповідає потребам сучасної української поліції. Однак на сьогодні у сфері регулювання залишається низка суперечностей, що вимагають розв'язання, аби зробити сучасну правоохоронну систему здатною в цілому забезпечити ефективність здійснення службового циклу.

Звернемося насамперед до питання атестації поліцейських. Відповідно до частин 1 та 2 ст. 57 Закону України “Про Національну поліцію” [4] з метою оцінювання ділових, професійних, особистих якостей, освітнього та кваліфікаційного рівнів, фізичної підготовки на підставі глибокого і всебічного вивчення, визначення відповідності посадам, а також перспектив їхньої службової кар'єри проводиться атестування поліцейських.

Частинами 3 та 5 статті 57 Закону України “Про Національну поліцію” [4] передбачено, що атестування проводиться атестаційними комісіями відповідно до порядку, який затверджується МВС України.

Атестування поліцейських проводиться:

1) при призначенні на вищу посаду, якщо заміщення цієї посади здійснюється без проведення конкурсу;

2) для вирішення питання про переміщення на нижчу посаду через службову невідповідність;

3) для вирішення питання про звільнення зі служби в поліції через службову невідповідність.

Порядок проведення атестування поліцейських регулюється наказом МВС України від 17.11.2015 № 1465 “Про затвердження Інструкції про порядок проведення атестування поліцейських” (далі – Інструкція) [5].

За загальним правилом під поняттям “порядок” необхідно розуміти виключно процедуру проведення [6, с. 997].

На підставі всебічного розгляду всіх матеріалів, які були зібрані на поліцейського, під час проведення атестування шляхом відкритого голосування атестаційна комісія приймає одне з таких рішень:

1) займаній посаді відповідає;

2) займаній посаді відповідає, заслуговує на призначення на вищу посаду;

3) займаній посаді не відповідає, підлягає переміщенню на нижчу посаду через службову невідповідність;

4) займаній посаді не відповідає, підлягає звільненню зі служби в поліції через службову невідповідність [5].

Як слушно зауважує М.В. Романенко, на пильну увагу заслуговує адміністративно-процесуальний порядок проведення атестування колишніх працівників міліції, які перебували в тимчасових штатах підрозділів поліції [7]. Чітко вказаних строків та періодичності проведення атестування поліцейських в Інструкції про порядок проведення атестування поліцейських не зазначено. У ній визначено, що атестаційні листи на поліцейських складають безпосередні керівники за умови спільної служби в одному підрозділі з ним не менше 3 місяців, а якщо на час складання атестаційного листа керівник не має тримісячного строку спільної

служби з поліцейським, який атестується, то такий лист складається заступником керівника або прямим керівником, який має строк спільної служби понад 3 місяці [5]. Отже, атестування поліцейських фактично не може проводитися за умови перебування на будь-якій посаді в органах поліції менш ніж три місяці. З викладеного вище випливає питання можливості та доцільності проведення атестування працівників поліції, призначених на посади із працівників ліквідованих підрозділів МВС, які фактично на момент початку атестування не мали навіть мінімального терміну перебування на посадах у поліції, визначеного нормативно для складання атестаційних листів [7].

Інструкцією також передбачено, що в атестаційному листі зазначаються відомості щодо результатів службової діяльності; дисциплінованість, принциповість у вирішенні службових питань; прагнення до вдосконалення службової діяльності; почуття особистої відповідальності, дотримання моральних принципів; культура в службі та ставлення до підвищення свого освітнього і культурного рівнів; результати проходження підвищення кваліфікації тощо [5]. З огляду на зазначене вище, знову ж таки постає питання можливості надання об'єктивної й повної інформації, необхідної для адекватного і вмотивованого складання атестаційного листа та подальшого прийняття виваженого рішення атестаційною комісією, адже через недостатній термін роботи працівника в поліції документ складався лише за результатами проходження служби в ліквідованих підрозділах органів внутрішніх справ, що, у свою чергу, викликає сумніви щодо його об'єктивності та валідності [7].

Необхідно звернути увагу на те, що Закон України “Про Національну поліцію” [4] не встановлює того, що рішення атестаційної комісії породжує в керівника обов'язок введення його в дію.

Таким чином, з наведеного вище випливає, що керівник органу поліції, до повноважень якого належить право призначення на посаду та звільнення з посади, може і не погодитись з висновком атестаційної комісії. Адже таке право (право вибору) [6, с. 86] йому надано законом (дискреційне право) [6, с. 223].

При цьому слід звернути увагу на те, що таке право може бути обмежене лише шляхом внесення змін до Закону України “Про Національну поліцію” [4].

Пунктом 28 Розділу IV Інструкції [5] визначено, що керівники органів поліції, яким надано право на призначення поліцейського на посаду та звільнення з посади або зі служби в поліції, зобов'язані через 15 календарних днів з дня підписання атестаційного листа з висновками, визначеними підпунктом 3 або 4 пункту 15 цього розділу, забезпечити його виконання шляхом видання відповідного наказу.

Отже, припис підзаконного нормативно-правового акта звужує права керівника поліції, які встановлені законом, що не відповідає Інструкції, нормам Закону України “Про Національну поліцію” [5; 4].

Проходження служби поліцейських відповідно до ст. 60 Закону України “Про Національну поліцію” регулюється зазначеним законом та іншими нормативно-правовими актами. Зокрема, згідно з ч. 1 ст. 65 цього Закону переміщення поліцейських в органах, закладах та установах поліції здійснюється:

- 1) на вищу посаду – у порядку просування по службі;
- 2) на рівнозначні посади: для більш ефективної служби, виходячи з інтересів служби; за ініціативою поліцейського; у зв'язку зі скороченням штатів або проведенням реорганізації; у разі необхідності проведення кадрової заміни в місцевостях з особливими природними, географічними, геологічними, кліматичними, екологічними умовами; за станом здоров'я – на підставі рішення медичної комісії; з меншим обсягом роботи з урахуванням професійних і особистих якостей – на підставі висновку атестації; у разі звільнення з посади на підставі рішення місцевої ради про прийняття резолюції недовіри;

3) на посади, нижчі ніж та, на якій перебував поліцейський: у зв'язку зі скороченням штатів або реорганізацією в разі неможливості призначення на рівнозначну посаду; за станом здоров'я – на підставі рішення медичної комісії; через службову невідповідність – на підставі висновку атестації з урахуванням професійних і особистих якостей; за ініціативою поліцейського; як виконання накладеного дисциплінарного стягнення – звільнення з посади; у разі звільнення з посади на підставі рішення місцевої ради про прийняття резолюції недовіри;

4) у зв'язку із зарахуванням на навчання до вищого навчального закладу зі специфічними умовами навчання, який здійснює підготовку поліцейських, на денну форму навчання, а також у разі призначення на посаду після закінчення навчання [4].

Таким чином, можна зробити висновок про те, що переведення не потребує згоди поліцейського, що суперечить Кодексу законів про працю України (далі – КЗпПУ) [8]. Адже згідно з ч. 2 ст. 32 КЗпПУ не вважається переведенням на іншу роботу і не потребує згоди працівника на переміщення його на тому ж підприємстві, в установі, організації на інше робоче місце, в інший структурний підрозділ у тій же місцевості, доручення роботи на іншому механізмі або агрегаті у межах спеціальності, кваліфікації чи посади, зумовленої трудовим договором [8].

Враховуючи викладене вище, можна зробити висновок про те, що реформування структури Міністерства внутрішніх справ неможливе без удосконалення адміністративно-правового регулювання проходження служби поліцейськими. Високу ефективність, організованість і стабільність усієї системи в цілому може забезпечити соціально-правова захищеність поліцейського як початкового структурного елемента системи. Має відбутися зростання обсягу прав та чітке визначення обов'язків і функцій, адже розширення кола обов'язків поліцейських на фоні погіршення умов проходження служби й надалі змінюватиме їх ставлення до виконання службових обов'язків, невпинно знижуватиме рівень дисципліни, наслідком чого стане зниження ефективності діяльності Національної поліції України.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Селіванов В.* Методологічні проблеми запровадження конституційних принципів “верховенство права” і “верховенство закону” / В. Селіванов // *Право України.* – 1997. – № 6. – С. 13–19.
2. Загальна теорія держави і права (основні поняття, категорії, правові конструкції та наукові концепції) : навч. посіб. / О.Л. Копиленко, О.В. Зайчук, А.П. Заєць та ін.; за ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 400 с.
3. *Скакун О.Ф.* Теорія держави і права : підр. / О.Ф. Скакун; пер. з рос. – Х. : Консум, 2001. – 656 с.
4. Про Національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII // *Відомості Верховної Ради України (ВВР).* – 2015. – № 40–41. – Ст. 1970.
5. Про затвердження Інструкції про порядок проведення атестування поліцейських : наказ МВС України від 17 листопада 2015 р. № 1465 // *Офіційний вісник України.* – 2015. – № 90. – Ст. 3073.
6. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К.; Ірпінь : ВТФ “Перун”, 2004. – 1440 с.
7. *Романенко М.В.* Проблеми нормативно-правового регулювання прийняття на службу до поліції працівників ліквідованих підрозділів МВС України / М.В. Романенко // *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право.* – 2016. – Вип. 37. – Том. 3. – С. 10–15.
8. Кодекс законів про працю України : наук.-практ. комент. / І.В. Арістова, В.В. Безусий, С.О. Бондар та ін.; за ред. О.О. Погрібного, М.І. Іншина, І.М. Шопіної. – К. : Правова єдність, 2008. – 456 с.

Отримано 05.05.2016

УДК 342.9

**І. Танривердієв,**  
аспірант Інституту законодавства  
Верховної Ради України

## ПОНЯТТЯ ТА ВИДИ МЕТОДІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНАМИ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ ЗАКОННОСТІ ПРИТЯГНЕННЯ ОСІБ ДО АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

*У статті визначено поняття методів адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності; охарактеризовано їх види.*

**Ключові слова:** органи прокуратури, законність, адміністративна відповідальність, адміністративно-правове забезпечення законності, методи.

*В статье определено понятие методов административно-правового обеспечения органами прокуратуры законности привлечения лиц к административной ответственности; охарактеризованы их виды.*

**Ключевые слова:** органы прокуратуры, законность, административная ответственность, административно-правовое обеспечение законности, методы.

*Paper defines the concept of methods of administrative and legal support by Prosecutor's legality of bringing persons to administrative responsibility, describes their views.*

**Keywords:** prosecutors, law, administrative responsibility, administrative and legal support of law, methods.

Для реалізації будь-якої мети державного управління уповноважені органи та посадові особи застосовують у своїй діяльності систему відповідних методів, яка виступає тим елементом механізму практичної реалізації управлінських функцій, що дозволяє визначити характер таких функцій та їх спрямованість. Не є виключенням один із напрямів управлінської діяльності – забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності. Дослідження системи методів забезпечення органами прокуратури законності в цій сфері дозволить виявити ті способи, які застосовують для реалізації визначеної мети в своїй діяльності органи прокуратури, а також з'ясувати ступінь їх ефективності та відповідності сучасним суспільно-правовим вимогам.

Проблемі методів управлінської діяльності органів прокуратури присвячено ряд досліджень таких авторів, як В. Б. Авер'янова, В.М. Бесчастного, Ю.А. Вердернікова, В.Я. Малиновського, А.Ф. Мельника, О.Ю. Оболенського, М.І. Хавронюка, П.В. Шумського та інших. Однак комплексного дослідження поняття та видів методів адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності в Україні не проводилося, що обумовлює актуальність такого дослідження.

Метою цієї статті є визначення поняття та видів методів адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності. Для цього необхідно вирішити такі завдання:

визначити ознаки та поняття методів адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури притягнення осіб до адміністративної відповідальності; навести класифікацію методів адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури притягнення осіб до адміністративної відповідальності.

Для вирішення поставлених у цій статті завдань перш за все необхідно визначити значення поняття “метод”. Метод – категорія неоднозначна, яка поєднує в собі такі основні значення: 1) спосіб пізнання явищ природи та суспільного життя; 2) спосіб діяти, вчиняти певним чином, прийом [1, с. 238]; 3) прийом або система прийомів, що застосовується в якій-небудь галузі діяльності (науці, виробництві тощо) [2, с. 692]. Таким чином, сутність категорії “метод” розкривається в її етимологічному значенні, яке фактично зводиться до системи способів, напрямів досягнення відповідної мети.

У наукових джерелах стосовно визначення поняття та видів методів не існує єдиної точки зору. Так, на думку В.Я. Малиновського, метод – це інструмент (прийом) приведення в дію об’єктивних закономірностей співіснування явищ, спосіб їх використання [3, с. 364]. Науковець таким чином в своєму визначенні пропонує розуміти метод як інструмент або спосіб, хоча такий підхід є дещо абстрактним, оскільки не конкретизує особливості, притаманні методу як правовій категорії. При цьому слід акцентувати увагу на тому, що оскільки застосування цього поняття пов’язане не тільки з установленням способів та засобів досягнення мети в сфері суспільних правовідносин, то важливою необхідністю при встановленні сутності правового методу є з’ясування притаманних йому характерних особливостей саме як правової категорії. При цьому необхідно враховувати, що і в правовій площині метод може виступати в різних значеннях залежно від сфери його застосування.

Зокрема, в науці державного управління метод визначається як спосіб і прийом аналізу та оцінювання управлінських ситуацій, використання правових і організаційних форм, впливу на свідомість і поведінку людей у керованих суспільних процесах, відносинах і зв’язках [4, с. 103]. Отже, науковці наділяють метод державного управління такими характерними ознаками, як: 1) сфера застосування (сфера державного управління); 2) особлива мета застосування – вплив на волю, поведінку, а в деяких випадках і на свідомість об’єкта управління; 3) первинним елементом виступають правові та організаційні засоби, способи, прийоми, дії тощо. Проте поза увагою деяких науковців залишаються такі обов’язкові ознаки управлінських методів, як їх відповідність нормам законодавства, застосування в порядку та за умов, визначених в законодавстві, наявність принципів та гарантій законності їх застосування органами державного управління та захисту громадян та юридичних осіб від неправомірності використання тих чи інших методів.

Методи державного управління класифікуються за різними підставами. Традиційною в науці адміністративного права класифікацією методів залежно від засобів (та способів), що лежать в їх основі, є їх поділ на методи примусу та методи переконання [5, с. 127; 6, с. 102]. Загальна прийнятність такого підходу обумовлена тим, що в його основі лежать класичні принципи виховання та прийоми (засоби) впливу на свідомість та поведінку людини. Залежно від історико-політичних умов та стану суспільно-правових відносин перевага надавалась одному або іншому методу. На сучасному етапі розвитку держави переважне значення отримав метод переконання як найбільш ефективний та дієвий у зв’язку з його профілактичним впливом та попереджувальним значенням, спрямованим на недопущення порушень законодавства всіма учасниками суспільних правовідносин.



На думку Ю.А. Ведернікова, застосування методу переконання спрямовано на досягнення таких цілей державного управління: 1) виховання у громадян внутрішньої потреби і стійкої звички правомірної поведінки; 2) запобігання виникненню стимулів антигромадської поведінки, запобігання протиправних вчинків; 3) вплив на правопорушників [6, с. 58]. Своєчасність застосування методу переконання впливає на отриманий ефект. Не менш важливого значення для досягнення цілей державного управління набуває вибір засобів та способів, що лежать в основі методу переконання. Такий вибір має бути заснованим на конкретній ситуації та умовах, в яких виникає така ситуація.

Водночас у сфері державного управління більш ефективним виявляється примусовий метод. Необхідність його застосування обумовлена тим фактом, що не завжди вдається досягти бажаного результату від цілеспрямованого впливу на об'єкт управління за допомогою одного лише методу переконання. Причиною цього можуть бути незадовільний рівень правового забезпечення управлінських правовідносин, низький рівень правосвідомості учасників цих відносин, невідповідність соціально-економічного розвитку держави правовим вимогам, які ставляться до поведінки суб'єктів суспільних правовідносин тощо.

Як слушно зазначає Д.М. Бахрах, метод примусу – це особлива реакція органів і осіб, наділених владою, на факт правопорушення. Заходи адміністративного примусу, на думку автора, застосовуються тоді, коли не виконуються правові обов'язки, коли порушуються норми права та законні вимоги посадових осіб; якщо нема правопорушень, нема і підстав для примусу [7, с. 19]. Водночас слід зазначити, що метод примусу в сфері державного управління може застосовуватися не лише з метою припинення неправомірної поведінки або діяльності об'єкта впливу, але і у зв'язку з тим, що для більш ефективного досягнення управлінської мети доречним є застосування саме примусового методу. Наприклад, для того, щоб мета була досягнута в найкоротші строки (оскільки цього вимагає законодавство або потреба у відновленні або попередженні порушення прав та інтересів громадян) та саме визначеними засобами, суб'єкт управління застосовує саме метод примусу. Тому в сфері адміністративного права методи примусу залежно від фактичних підстав застосування поділяються на попереджувальний (превентивний), припиняючий, відновлюючий примусові методи та метод застосування юридичної відповідальності [8, с. 206].

Попереджувальний примусовий метод полягає у застосуванні тих засобів та способів, які спрямовані на своєчасне попередження суспільно негативної або небажаної поведінки учасників управлінських правовідносин, попередження порушення прав громадян та юридичних осіб, державних або суспільних інтересів. Отже, ситуація, в якій доцільне використання саме попереджувального примусового методу, характеризується таким фактичним станом управлінських правовідносин, при якому протиправна поведінка або соціально-негативна діяльність суб'єктів або об'єктів управління не мала місця.

Припиняючий примусовий метод, відповідно, спрямований на припинення вже розпочатої протиправної або іншої суспільно шкідливої поведінки або діяльності. Прикладом ситуації, в якій застосовується припиняючий метод, виступає невдала спроба вчинення правопорушення, яке було своєчасно зупинено уповноваженим працівником державного органу.

Відновлюючий примусовий метод включає в себе систему засобів та способів, спрямованих на відновлення того стану суспільних правовідносин, який існував до його порушення, а також відновлення порушених прав та законних інтересів. Цей метод застосовується у разі існування можливості відновити попередній стан

суспільних правовідносин. В іншому випадку здійснюється відшкодування заподіяної шкоди тому учаснику суспільних правовідносин, чії права або інтереси були порушені, а у випадку нанесення шкоди державним інтересам така шкода також підлягає відшкодуванню у встановленому порядку. Якщо протиправне або суспільно негативне (шкідливе) діяння містить ознаки правопорушення або злочину, то застосовується четвертий вид примусового методу – застосування юридичної відповідальності. У цьому випадку відшкодування шкоди здійснюється незалежно від притягнення особи до юридичної відповідальності.

Отже, примусові управлінські методи характеризуються різноманітністю їх видів. При цьому слід враховувати, що найбільш ефективним для реалізації функцій державного управління є доцільне поєднання двох методів – переконання та примусу та використання їх у системі.

Крім традиційного поділу методів державного управління на методи примусу та переконання в науці адміністративного права також є точка зору, згідно з якою методи державного управління класифікуються залежно від мети управлінської діяльності на: 1) методи дослідження управління; 2) методи оптимізації управління; 3) методи організації роботи апарату управління, у тому числі й апарату прокуратур [9, с. 217–218]. Така класифікація має вагоме практичне значення, оскільки за її допомогою можливе встановлення правових зв'язків між різними методами та засобами управлінської діяльності, що дозволяє, ставлячи конкретну мету реалізації тієї чи іншої управлінської функції, використати саме той метод, який найбільше для цього підходить.

Що стосується адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності, то в цій сфері державного управління застосовуються всі означені методи. Досліджуючи методи адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності, необхідно також проаналізувати види та особливості методів прокурорської діяльності (прокурорського нагляду).

На думку О.С. Ахетова, під методом прокурорської діяльності слід розуміти спосіб чи засіб вирішення завдання, наприклад виявлення певних порушень того чи іншого законодавства. До методів у сфері прокурорської діяльності можна віднести такі наглядові дії, як прокурорська перевірка, напрям доручення в іншу прокуратуру про виконання окремих перевірочних дій [10, с. 18]. Однак не можна погодитись з думкою автора про те, що наглядові дії органів прокуратури належать до методів їх діяльності. Ці дії належать до засобів діяльності прокуратури, оскільки входять до структури конкретного методу і є системою відповідних дій.

Основним методом прокурорської діяльності виступає прокурорський нагляд, який виражається у формі планових та позапланових перевірок тощо і здійснюється в різних сферах державного управління та інших галузях суспільно-правових відносин. Серед інших методів доцільно виділити: представницькі методи (представництво інтересів громадян та держави в суді); процесуальне керівництво досудовим розслідуванням тощо. Зазначені методи належать до зовнішньо-управлінських. До внутрішньо-управлінських методів належить координація діяльності правоохоронних органів; організаційні та внутрішньо контрольні методи тощо.

Отже, проведений аналіз дозволяє виділити такі специфічні ознаки методів адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності: 1) визначені в актах

адміністративного законодавства та галузевих наказів Генерального прокурора України; 2) застосовуються в установленому законодавством порядку та в залежності від визначених підстав (наприклад, правовою підставою проведення непланових перевірок виступає факт надходження заяв та скарг); 3) метою застосування виступає встановлення режиму законності в діяльності органів та посадових осіб, уповноважених здійснювати провадження в справах про адміністративні правопорушення та інших управлінських органів, які хоча не уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення, однак можуть брати участь у їх розгляді (складають протокол, здійснюють адміністративне затримання тощо); 4) один управлінський метод у цій сфері може включати декілька правових та організаційних засобів.

Методи адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності можна класифікувати за такими критеріями:

– залежно від сфери застосування методи поділяються на: 1) методи забезпечення законності при виявленні адміністративних правопорушень та складанні протоколів про ці правопорушення; 2) методи забезпечення законності при розгляді справ про адміністративні правопорушення; 3) методи забезпечення законності при застосуванні заходів забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з обмеженням особистої свободи особи; 4) методи забезпечення законності при застосуванні адміністративних стягнень, в тому числі тих, що пов'язані з обмеженням особистої свободи особи; 5) методи забезпечення законності притягнення до адміністративної відповідальності окремих категорій осіб (неповнолітніх, інших соціально незахищених громадян тощо); 6) методи забезпечення законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності за вчинення корупційних правопорушень;

– залежно від способу впливу на державні органи та посадових осіб, що здійснюють провадження в справах про адміністративні правопорушення або беруть участь у такому провадженні, методи поділяються на: 1) методи примусу; 2) методи переконання.

Примусові методи в сфері забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності в свою чергу залежно від мети застосування поділяються на: попереджувальні, припиняючі та каральні. Методи переконання, як правило, належать до категорії попереджувальних методів.

Таким чином, метод адміністративно-правового забезпечення органами прокуратури законності притягнення осіб до адміністративної відповідальності можна визначити, як регламентовану нормами адміністративного законодавства систему засобів та способів, що застосовують органи прокуратури з метою утвердження режиму законності в діяльності органів та посадових осіб, уповноважених здійснювати провадження в справах про адміністративні правопорушення та застосовувати адміністративні стягнення або заходи забезпечення провадження в цій категорії справ.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Ожегов С.И.* Словарь русского языка : 70000 слов / Под ред. Н.Ю. Шведовой. – [23-е изд., испр.] – М. : Русский язык, 1990. – 917 с.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ “Перун” – 2004. – С. 1140.
3. *Малиновський В.Я.* Державне управління : Навч. посіб. / В.Я. Малиновський – Луцьк : Ред.-вид. відд. “Вежа” Вол. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2000. – 558 с.

4. Державне управління : Навч. посіб. / А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна, Л.Ю. Гордієнко ; [За ред. А.Ф. Мельник.] – К. : Знання-Прес, 2003. – 343 с.
5. Административное право : учебник / Козлов Ю.М., Овсянко Д.М, Попов Л.Л. ; под ред. Л.Л. Попова. – М. : Юристъ, 2002. – 697 с.
6. *Ведерніков Ю.А.* Адміністративне право України : навч. посіб. / Ю.А. Ведерніков, В.К. Шкарупа. – К. : Центр навч. л-ри, 2005. – 336 с.
7. *Бахрах Д.* Советское законодательство об административной ответственности : Учеб. пособ. /Ред. кол. : А.А. Ушаков (отв. ред.) ; Министерство высшего и среднего специального образования РСФСР. Пермский государственный университет им. А.М. Горького. – Пермь, 1969. – 344 с.
8. *Овсянко Д.М.* Административное право : [Учебное пособие для студентов] / [Отв. ред. Г.А. Туманов.] – М. : Юристъ, 1995. – 304 с.
9. *Якимчук М. К.* Проблеми управління в органах прокуратури України : теорія і практика : монографія / М.К. Якимчук – К. : НАН України. Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького, 2001. – 439 с.
10. *Ахетова О.С.* Прокуратура и прокурорський надзор. / Ахетова О.С. – М. : Изд-во : Эксмо, 2008. – 32 с.

Отримано 18.03.2016

УДК 342.9 (477)

**М.М. Тернушак,**  
кандидат юридичних наук, доцент

## ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ: ПОНЯТТЯ ТА ЗНАЧЕННЯ

*У статті розглянуто новітню теоретично-юридичну категорію “публічне адміністрування”, що широко вживається в наукових та навчальних працях дисциплін адміністративно-правового спрямування. Проведено порівняльний аналіз таких категоріальних термінів: “публічне адміністрування”, “державне управління”, “публічне управління”. Проаналізовано низку позицій вітчизняної адміністративної школи щодо тлумачення поняття “публічне адміністрування”.*

**Ключові слова:** публічне адміністрування, публічна адміністрація, державне управління, публічне управління, категорія, термінологічний апарат.

*В статье рассмотрена новейшая теоретико-юридическая категория “публичное администрирование”, широко использованная в научных и учебных работах дисциплин административно-правового направления. Проведен сравнительный анализ таких категориальных терминов: “публичное администрирование”, “государственное управление”, “публичное управление”. Проанализирован ряд позиций отечественной административной школы относительно толкования понятия “публичное администрирование”.*

**Ключевые слова:** публичное администрирование, публичная администрация, государственное управление, публичное управление, категория, терминологический аппарат.

*In the paper the modern theoretical-legal category of “public administration”, which is widely used in research and educational works of administrative-legal disciplines, is considered. It is carried out a comparative analysis of such categorical terms as “public administration”, “(state) governance”, “public governance”. It has been analyzed a number of positions of the national administrative school regarding the interpretation of “public administration”.*

**Keywords:** public administration, “(state) governance, public governance, category, terminology.

Нині теоретично-правова категорія “публічне адміністрування” все частіше використовується в навчальному та науковому дисциплінарному обігу адміністративно-правового циклу, що певною мірою змінює типове для другої половини двадцятого століття, радянське, концептуальне асоціювання адміністративних юридичних дисциплін із категорією “державне управління”.

На перший погляд, відповідні зміни, а саме заміна та оновлення категоріально-термінологічного апарату дисциплін адміністративного циклу на конкретному прикладі категорій “державного управління” та “публічного адміністрування”, зумовлені банальним запозиченням зарубіжної термінології.

Враховуючи особливості англومовного перекладу, терміни “державне управління” і “публічне адміністрування” прямо перекладається як “public administration”. Однак, знаючи специфіку англومовного перекладу та різного застосування слів, відповідно до змісту та ситуації, зумовленої тлумаченням одних

і тих самих термінів, то відповідний переклад здійснюватиметься по-різному, тому “державне управління” в англomовному обігу також слід розглядати як “governance” чи то “state control”. У цьому сенсі найбільш контрoверсійними та неоднозначними у застосуванні суміжних понять-термінів виступатимуть англomовні версії перекладу терміна “адміністративні органи”. З позиції англomовного трактування терміна “адміністративні органи” можна перекладати як “administrative bodies”, “administrative authorities”, “administrative agencies”, “government”, “state administrations”.

Безумовно, словниково-лексичний вплив на трансформацію державного управління у публічне адміністрування у випадку підміни застарілої категоріальної бази адміністративно-правового циклу у частині теоретичного використання термінологічного юридичного словника, вибудованого на засадах та основах концепції “державного управління” чи то “публічного адміністрування”, матиме місце, але, на наш погляд, цей вплив слід розглядати як другорядний.

Одну із відповідей щодо встановлення першорядного чинника заміни категоріальних термінів “державне управління” на “публічне адміністрування”, переваги у застосуванні саме “публічного адміністрування” в теоретичній площині науки правового адміністративного спрямування, можна отримати тільки у разі надання конкретного визначення “публічного адміністрування” шляхом аналізу конкретних характерних ознак цієї процесуальної діяльності.

Так, на наш погляд, публічне адміністрування – діяльність органів публічної адміністрації щодо задоволення публічних потреб (інтересу) фізичних та юридичних осіб у різних сферах публічного управління, таких як адміністративно-політична, правоохоронна, муніципальна, фінансово-економічна, торгова, освітня, медична, культурна та інших [1, с. 7]. Відповідно, публічна адміністрація – це сукупність державних та муніципальних органів, діяльність яких повинна спрямовуватися на задоволення публічного інтересу суспільства [1, с. 7].

У контексті відповідних тлумачень та розкриття поставленого питання пропонуємо більш детально зупинитися на терміні “публічний інтерес”, що у конкретній ситуації виступатиме у ролі системоутворюючої, основної характеристики відносно категорії “публічне адміністрування”. Оскільки така характерна ознака, як публічність, на нашу думку, у рівній мірі виступатиме кваліфікуючою як для “державного управління”, так і для “публічного адміністрування” у частині юридичної природи самих адміністративних правовідносин, де незалежно від ситуації та предмета завжди однією із сторін (суб’єктів) виступатиме суб’єкт з владними повноваженнями.

Повністю підтримуючи та поділяючи позицію Р. Мельника та С. Мосьондза щодо визначення в загальному “публічного інтересу” як усвідомленого інтересу усього суспільства, що є відображенням економічних, соціальних та правоохоронних потреб населення, хочемо деталізувати, що публічний інтерес відносно публічного адміністрування є, з однієї сторони, квінтесенцією можливості безперешкодної реалізації публічних міжнародних та конституційних прав, таких як: право на формування влади (виборче право), на публічну службу, на соціально-економічне забезпечення, так з іншої – це діяльність публічних органів у площині дотримання принципів законності, верховенства права, гласності, невідворотності покарання та інших [2, с. 18].

Тобто термін “публічний інтерес” у контексті категорії “публічне адміністрування” набуватиме базового, як зазначалося, системоутворюючого змісту, виступатиме теоретичним відображенням ідеальної моделі функціонування держави у частині партнерської діяльності публічної влади та громадян, взаємовідносин,

сформованих на довірі та дотриманні законів. Більше того, публічний інтерес відповідно до теорії “людиноцентризму” в адміністративістиці – це ціль та мета діяльності публічних інституцій (влади).

У свою чергу, категорія “державне управління”, що влучно співвідноситься із державним контролем за діяльністю публічних органів, у дусі адміністративно-командної співпраці, а по суті жорстким контролем одного суб’єкта за діяльністю іншого в площині функціонування публічної влади, наразі є не зовсім актуальною. Навіть враховуючи ефемерну ефективність адміністративно-командної системи державного управління у порівнянні із сучасним не найкращим станом речей.

Тому, з нашої точки зору, перевага концепції “публічного адміністрування” над концепцією “державного управління”, у частині формування категоріально-термінологічного апарату адміністративно-правового циклу у нинішніх реаліях, є очевидною, та першочергово зумовлена суспільно-політично євроінтеграційним рухом та очікувано-охоплюючим прагненням змін на краще.

Іншу ж відповідь щодо доцільності зміни адміністративних термінологічних категорій “державного управління” на “публічне адміністрування” отримаємо після аналізу різних думок, поглядів та суб’єктивних позицій провідних вітчизняних науковців у сфері адміністративістики.

Т. Гуржій у навчальному посібнику “Адміністративне право” наголошує, що адміністрування є діяльністю адміністрації щодо упорядкування дій підвладних суб’єктів (органів, підрозділів, підприємств, установ, організацій), при цьому поділяючи відповідний термін (адміністрування) на такі його підвиди (за критерієм спрямованості реалізації інтересу):

- публічне адміністрування (здійснюване з метою реалізації публічних (загальносуспільних) інтересів);
- приватне адміністрування (здійснюване з метою реалізації приватних інтересів);
- корпоративне адміністрування (здійснюване з метою реалізації корпоративних інтересів) [3, с. 13–14].

На нашу думку, висвітлений Т. Гуржієм підхід щодо визначення “адміністрування” в більшій мірі відповідає категорії “управління”, адже *діяльність з упорядження дій підвладних суб’єктів* означатиме певну імперативну складову, характерну адміністративно-командному принципу, а не диспозитивній складовій, характерній партнерським відносинам. Ніхто ж не заперечує, що будь-яка діяльність (чи то в публічних органах, чи на приватних підприємствах) вибудована на підпорядкованості, до прикладу, за умовною конструкцією “керівництво-апарат-штат”. У той же час застосування примусу не завжди виступатиме запорукою дисципліни та успішної командної співпраці. Досить часто саме заохочення, фінансове, моральне та інше виступають у ролі набагато дієвішого механізму. Більше того, в практичній діяльності, такі терміни, як “підвладний” та “підлеглий”, сприймаються працівниками неоднозначно та не сприяють підтримці гармонії у колективі.

У свою чергу цілковито поділяємо позицію з приводу приставленої класифікації “адміністрування” на публічне, приватне та корпоративне, за критерієм спрямованості реалізації інтересу.

Р. Мельник у підручнику “Загальне адміністративне право” дійшов висновку, що “публічне управління” – діяльність, пов’язана з внутрішньою організацією функціонування (реорганізацією підрозділів, переміщенням державних службовців, реалізацією дисциплінарної відповідальності) органів публічної влади, а “публічна адміністрація” – узагальнююче поняття, яке охоплює суб’єкти, головним

завданням яких є забезпечення виконання Конституції та законів [4, с. 53–54].

Ми підтримаємо вищевказані дефініції, а саме трактування “публічного управління” та “публічної адміністрації”, беручи до уваги визначення *публічного управління як внутрішньо організаційної діяльності публічних суб’єктів*, вважаємо за доцільне співвідносити частково тотожні терміни “публічне адміністрування” та “публічне управління” за принципом “від загального до спеціального”. У цьому значенні категорія “публічне адміністрування” виступатиме загальною, а категорія “публічне управління” – спеціальною (особливою).

З нашої точки зору, *публічне адміністрування* – це загальна діяльність публічної влади щодо задоволення публічного інтересу (про це мова йшла вище), тобто незалежно від типології адміністративних правовідносин, що складають загальний предмет адміністративного права. А підхід Р. Мельника конкретизує *публічне управління* із внутрішньо-організаційною діяльністю публічної влади, що, на наш погляд, передбачає практичну реалізацію публічних правовідносин предметами яких можуть виступати:

- процеси пов’язані із вступом, проходженням та звільненням із публічної служби;
- виконання завдань та функцій органу, де особа працює, визначених штатним розписом посадових повноважень, а також завдань, доручень, вказівок безпосереднього та вищого керівництва;
- нормативне, кадрове, фінансове, матеріально-технічне забезпечення в цілому.

Децю схожим є і підхід Frederick C. Mosher, що у власній статті на енциклопедичному ресурсі “Britannica” зазначає, що в наш час “*Публічне адміністрування*” доцільно порівнювати із відповідальністю за визначення політики і державних програм розвитку, а саме за діяльністю із планування, організації, керівництва, координації та контролю за державно-урядовими операціями [5].

Викликає зацікавленість та привертає увагу нетиповий, але напрочуд влучний аналіз публічної адміністрації, проведений знаною українським вченим-правником Т. Коломоєць. Так, у підручнику “Адміністративне право України. Академічний курс” термін “публічна адміністрація” розглядається у контексті подвійного значення окремих його складових. Першої – “публічності”, тобто сукупності ознак процесуальної діяльності адміністративних суб’єктів, таких як: спільної, доступної для всіх, яка слугує всім, поєднує у собі державне (національне) та самоврядне (територіальне). Другої – “адміністрації”, а саме вказівки на підпорядкованість політичній владі та служінні публічним інтересам [6, с. 167].

Здійснений окремий аналіз складових публічної адміністрації, а по суті подане роз’яснення термінів “публічності” та “адміністрації”, у частині виокремлення типових, притаманних відповідним термінам ознак, ключове місце серед яких, на наше переконання, займають *спільність, доступність, служіння публічним інтересам*, підкреслює цільову мету публічного адміністрування.

Вітчизняні вчені Д. Приймаченко та Р. Ігонін, посилаючись на російського науковця І. Василенка, під публічним адмініструванням розуміють скоординовані групові дії в державних справах:

- пов’язані з трьома гілками влади – законодавчою, виконавчою, судовою – та їх взаємодією;
- що мають значення для формування державної політики і які є частиною політичного процесу;
- значно відрізняються від адміністрування в приватному секторі;



– тісно пов'язані з численними приватними групами й індивідами, що працюють у різних компаніях і громадах [7, с. 338].

Відповідна позиція, на нашу думку, є досить суперечливою та такою, що не співвідноситься із більшістю ознак публічного адміністрування.

Якщо відносно можна погодитися із тим, що *скоординована діяльність в державних справах* опосередковано характеризуватиме публічне адміністрування, хоча терміни “координація” та “державні справи” взагалі слід відносити до категоріально-термінологічного апарату спеціальності державного управління та сфери суспільних (політологічних) наук, то відповідні умовні перші три вказані ознаки пов'язувати із публічним адмініструванням не варто. У першому та другому випадках взаємозв'язок гілок влади та формування державної політики у контексті задоволення політичного інтересу – предмет державного (конституційного) права. У інших двох (зокрема, у третій) ознаках вказується на різницю адміністрування в приватному та публічному секторах, що є очевидним, при чому не зазначено, в чому саме відповідні розбіжності полягатимуть.

Що стосується положення четвертої ознаки категорії “публічне адміністрування” (з позиції І. Василенка, Д. Приймаченка, Р. Ігоніна), а саме того, що скоординовані дії в межах державних справ тісно пов'язані з приватними суб'єктами, що працюють у різних компаніях і громадах, вважаємо актуальним та таким, що відповідає сутності не тільки категорії “публічне адміністрування”, а і категорій “державне управління” та “публічне управління”.

Таким чином, в результаті проведеного конкретного теоретичного дослідження автором було сформовано такі *висновки*:

по-перше: починаючи із середини двохтисячних категорія “публічне адміністрування” напрочуд активно використовується вченими адміністративістами у зв'язку із запозиченням західної навчально-наукової методології у частині вивчення дисципліни “адміністративне право”, імплементації кращих практик із нормативних положень європейського та американського законодавств у вітчизняне законодавство та низки інших політичних та соціально-економічних факторів, пов'язаних із євроінтеграційними процесами;

по-друге: на цей час актуальність у застосуванні теоретичної категорії “державне управління” у контексті вивчення дисциплін адміністративного циклу у вищих школах, передусім адміністративного права, практично втратила свою значимість з огляду на триваючу трансформацію категоріально-термінологічного апарату у частині заміни відповідної категорії категоріями “публічне адміністрування” та “публічне управління”;

по-третє: публічне адміністрування – діяльність органів публічної адміністрації щодо задоволення публічних потреб (інтересу) фізичних та юридичних осіб у різних сферах публічного управління;

по-четверте: системно-утворюючою складовою, по суті базовою у значенні при трактуванні категорії “публічне адміністрування”, виступатиме “публічний інтерес”, що розглядатиметься як квінтесенція можливості безперешкодної реалізації публічних міжнародних та конституційних прав, таких як: право на формування влади (виборче право), на публічну службу, на соціально-економічне забезпечення, з іншої у якості діяльності публічних органів в площині дотримання принципів законності, верховенства права, гласності, невідворотності покарання;

по-п'яте: публічне управління в загальному значенні – внутрішньоорганізаційна діяльність публічних суб'єктів, а деталізовано: процеси, пов'язані із вступом, проходженням та звільненням із публічної служби; виконання завдань та функцій органу, де особа працює, визначених штатним розписом посадових повноважень,

а також завдань, доручень, вказівок безпосереднього та вищого керівництва; організаційно-правове забезпечення функціонування публічного органу (нормативне, кадрове, фінансове, матеріально-технічне);

по-шосте: співвідношення категорій “публічного адміністрування” відносно “публічного управління” відповідатиме принципу “від загального до особливого (спеціального)”, де публічне адміністрування – загальна поняття, а публічне управління – спеціальне.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Тернушак М.М.* Курс лекцій з адміністративного права (загальна частина) : тезові формулювання / М.М. Тернушак. – Ужгород : Гражда, 2016. – 48 с.
2. *Мельник Р.С.* Адміністративне право України (у схемах та коментарях) : навч. посіб. / Р.С. Мельник, С.О. Мосьондз ; за ред. Р.С. Мельника. – К. : Юрінком Інтер, 2015. – 344 с.
3. *Гуржій Т.О.* Адміністративне право України : навч. посіб. – К. : КНТ, Х. : Бурун і К, 2013. – 680 с.
4. Загальне адміністративне право : підруч. / [Гриценко І.С., Мельник Р.С., Пухтець-ка А.А. та інші] ; за заг. ред. І.С. Гриценка. – К. : Юрінком Інтер, 2015. – 568 с.
5. Public administration / Frederick C. Mosher [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.britannica.com/topic/public-administration>
6. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. / Т.О. Коломоєць. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – 576 с.
7. Адміністративне право України : словник термінів / за заг. ред. Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова ; Держ. вищ. навч. закл. “Запорізь. нац. ун-т”. – К. : Ін Юре, 2014. – 520 с.

Отримано 01.03.2016

**О.В. Тильчик**

кандидат юридичних наук, доцент

## ОГЛЯД НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ ВИЗНАЧЕННЯ ТІНЬОВОЇ ЕКОНОМІКИ

*У статті здійснено огляд наукових досліджень визначення поняття тіньової економіки та запропоновано їх систематизацію за галуззю знань та методологічним підходом до вивчення. Виділено основні складові зазначеного поняття, значимі з точки зору економістів, соціологів та юристів, окреслено його юридичну складову, що дозволить у подальшому встановити адміністративно-правові засоби впливу на зазначене явище.*

**Ключові слова:** *тіньова економіка, протидія тіньовій економіці, детінізація, адміністративно-правові заходи протидії.*

*В статье сделан обзор научных исследований определения понятия теневой экономики и предложена их систематизация по отрасли знаний и методологических подходов к изучению. Выделены основные составляющие этого понятия, значимые с точки зрения экономистов и юристов, определено его юридическую составляющую, что позволит в дальнейшем установить административно-правовые средства воздействия на указанное явление.*

**Ключевые слова:** *теневая экономика, противодействие теневой экономике, детенизация, административно-правовые меры противодействия.*

*Paper provides an overview of research definition of shadow economy and their systematization proposed by the industry knowledge and methodological approaches to the study. The main components of this notion, significant from the point of view of economists and lawyers are outlined, its legal component, which will further establish the administrative and legal means of influence on those facts is defined.*

**Keywords:** *shadow economy, combating the shadow economy legalization, administrative and legal countermeasures.*

Наукове вивчення тіньової економіки не досягло того рівня розвитку, коли дослідницькі підходи отримали достатню апробацію в суспільно-практичній діяльності та сформовані стали й загальновизнані поняття та методологічні засади, на основі яких здійснюється пізнання та протидія зазначеному явищу. В умовах пошуку ефективних заходів впливу великого значення набуває орієнтувальна діяльність, що включає діагностику теперішнього стану наукового пізнання тіньової економіки та визначення перспектив подальшого розвитку дослідницького процесу.

Метою цієї публікації є узагальнення та систематизація підходів до визначень тіньової економіки, що дозволить виділити підстави формулювання загальноприйнятого комплексного підходу, в якому знайде відображення юридична складова цього явища та в подальшому встановити засоби впливу на нього, зокрема, адміністративно-правові.

“Тіньові відносини” в економіці формуються як об’єкт наукових досліджень з 1970 років на основі досліджень К. Харта про неформальний сектор економіки Гани [1]. Згодом, починаючи з 1980 року, “тіньова економіка” як негативне явище “соціалістичної” економіки потрапляє в поле зору радянських вчених та політиків.

Р.С. Демидов, здійснивши ретроспективний аналіз розвитку тіньової економіки у 80-ті роки радянського періоду, зазначає, що характерним для підходів розуміння поняття “тіньова економіка” того часу є: по-перше, обмеження цього терміна сукупністю заборонених державою видів економічної діяльності; по-друге, при характеристиці цього явища перевага надавалася правовому критерію його оцінки (тобто досліджувалося поняття “тіньової економіки” як “протиправна”, “заборонена законом” господарська діяльність), а також управлінсько-статистичний критерій, він передбачав звернення до проблем адміністративно-правового обліку та контролю з боку державних органів (переважно досліджувалися поняття “не уточнені”, “приховані від контролю та обліку” результати діяльності) [2, с. 35–36]. В. Т. Білоус, розглядаючи проблему координації під час боротьби з економічною злочинністю, зазначає, що тіньова економіка, з одного боку, породила в Україні потужну організовану злочинність, а з іншого – вона сама стала проявом організованої злочинності, створюючи реальну загрозу економічній безпеці України [3, с. 77]. Тіньова економіка як передумова економічної злочинності визначається у працях кримінологів, зокрема, А.М. Бойко розглядає тіньову економіку як складову детермінуючого комплексу економічної злочинності [4], хоча в роботі не йде мова про критерії розмежування цих явищ. З розвитком ринкових відносин домінування підходів до вивчення “тіньової” діяльності як злочинної не дає змогу окреслити та розділити сферу вже сформованих на сьогодні понять, таких як економічна та організована злочинність, корупція, проступок тощо, виділивши при цьому, з урахуванням системного взаємозв'язку поняття “тіньової економіки”, яке стане предметом адміністративно-правової протидії.

Враховуючи власне позначення досліджуваного явища як “тіньова економіка”, логічним видається, у першу чергу, аналіз наукового доробку вчених економістів. Слід зазначити наявність значної кількості монографічних досліджень проблем причин (детермінантів), наслідків та методів обчислення рівня тіньової економіки, в межах яких проведено, зокрема, і узагальнення, й систематизація таких напрацювань.

У роботі “Еволюція парадигми тіньової економіки в економічних дослідженнях” О.М. Головченко та В.С. Ніценко в результаті аналізу саме економічних досліджень у зазначеному напрямі виділяють три етапи генезису парадигми тіньової економіки: 1) тіньова економіка – породження відсталості і асоціальності, економічне гетто, яке не має позитивних перспектив; 2) неформальний і частково тіньовий сектор економіки має революційно-прогресивний потенціал, що утворюється в результаті бюрократичної заорганізованості, яка перешкоджає вільному розвитку конкурентних відносин; 3) тіньова економіка багатофункціональна, що може бути як проявом відживаючих інститутів, консервуючи рудиментарні форми виробничих відносин, так і органічно включена в економіку офіційну, будучи своєрідною “відповіддю” на “виклики” глобалізації та науково-технічного прогресу [5, с. 10]. Хоча автори не окреслюють конкретних критеріїв для виділення зазначених ними етапів, в результаті чого втрачається цінність результатів такого дослідження, їх узагальнення дозволяють вказати, що особливістю економічного підходу є визначення впливу тіньової економіки на ефективність економічної політики, розподіл та використання економічних ресурсів, а також розробка надійних методів її оцінки.

Економічний підхід до характеристики тіньової економіки розглядає як домінуючу сутність економічне начало. Зокрема, окремими вченими виділяється два напрями: статистичний та класичний економічний. Розкриваючи наведені підходи, вказується, що основним критерієм виділення тіньових економічних

явищ в статистичному підході виступає їх неврахованість органами державної статистики. Позитивним у визначеннях відповідно статистичного підходу є те, що він містить пряму вказівку на ВВП як результат загального виробництва. Недоліком цього підходу є те, що він не розкриває економічного і правового змісту тіньової економіки, зокрема, на думку авторів, виникають ускладнення з оцінкою масштабів кримінальної діяльності, що не пов'язана з виробництвом ВВП [6].

До того ж у роботах вчених-економістів здебільшого критично оцінюється факт неефективного здійснення (реалізації) окремих функцій державних органів влади чи їх організаційних структур, зокрема правоохоронної та контролю у сфері економіки. Так, І.О. Гольденберг розуміє тіньову економіку в “широкому сенсі” (розширення меж поняття тіньової економіки, на думку автора, відбувається за рахунок включення неформального “вторинного перерозподілу” доходів та соціальних привілеїв у, так званій “нематеріальній сфері” – освіта, охорона здоров'я, тощо), та вказує, що вона носить компенсаційний характер суспільних чи індивідуальних потреб, які виникають унаслідок встановлення державними органами обмежень щодо здійснення господарської чи іншої діяльності. Серед передумов виникнення “тіньових економічних відносин” виділяється, у першу чергу, взагалі наявність адміністративно-правового регулювання економіки, коли воно суперечить об'єктивним закономірностям економічного розвитку. Стійкий зв'язок тіньових економічних відносин з адміністративно-господарською системою дозволяє вченій говорити про симбіоз наведених понять [7, с. 40]. Теза “про надмірне втручання (регулювання) економіки з боку органів державної влади, що призводить до тінізації економічних відносин”, підтримується багатьма вченими, не тільки економістами.

У дослідженнях проблем тіньової економіки в розрізі державного управління зазначається, фактично, що поява та існування тіньової економіки пов'язані із державною формою організації суспільного життя та впливом держави у правовий спосіб на економічний розвиток шляхом реалізації бюджетної, податкової, грошово-кредитної, валютної політики [8, с. 34; 9]. Водночас зазначається про неможливість її подолання, а ймовірність впливу з метою зміни питомої ваги, ролі, яку вона відіграє в суспільному житті, а також механізму взаємодії з легальною економікою [10, с. 7]. Разом пропонується визначити тіньову економіку як системне явище господарювання асоціальної природи з різною інтенсивністю соціальної небезпеки, що є формою кризи державного управління економікою і виявляється у розвитку дисфункціональності останнього [11, с. 23].

У 1998 році в монографії С.О. Коваленка “Тіньова економіка в Україні” під керівництвом А.В. Базилюк здійснено спробу визначити поняття тіньової економіки, яке обмежується лише формами діяльності держави, якими обумовлюються намагання легалізації коштів тощо, карність яких не виходить за межі суто несплати податків. Протиправна діяльність, яка підпадає під регулювання кримінального кодексу, у рамках цієї роботи не розглядається і не враховується під час формулювання змісту дефініції “тіньова економіка” [12, с. 19]. Зазначена наукова праця ґрунтується на осмисленні недоліків економічної діяльності, що сприяє тінізації відносин шляхом аналітичної оцінки змісту, форм і обсягу тіньової економіки, сформульованих унаслідок суб'єктивного бачення її авторів. Їх визначення базується на вказівці про таку причину формування тіньової економіки, як порушення рівноваги між суб'єктами держави з приводу створення і розподілу продукту, що трапилося внаслідок дерегуляції економіки й порушення на цій основі балансу інтересів, а також через недостатність або недосконалість засобів

ефективного контролю за чинним законодавством. У конкретному виразі – це високодохідна сфера діяльності, норма прибутку якої компенсує окремим громадянам або групі людей матеріальні затрати та моральні збитки від ризиків щодо їх здійснення [12, с.18].

Тож, як бачимо, пропонуються різноманітні прийоми та способи пізнання “тіньової економіки”, що зумовлюється специфікою методології певної галузі знань, залежно від мети та завдань, суб’єктів такої діяльності.

Для уникнення такого обмеження окремі вчені ініціюють формування спеціальної системи знань про методологічні засади дослідження тіньової економіки, що інтегрує знання з різних наук [13, с. 29].

Так, В.М. Попович пропонує розробляти теоретичні та прикладні засади пізнання, моніторингу та протидії “феномену тіньова економіка” в межах теорії детінізації економіки та визначає об’єкт її вивчення – економічні, організаційно-управлінські правовідносини у сфері фінансово-господарського обороту речей, прав, дій, пов’язані з криміногенним і некриміногенним тіньовим капіталооборотом, причинами та умовами його виникнення та розповсюдження, а також стратегія, тактика і засоби детінізації економіки [13, с. 27].

В.А. Предборський, досліджуючи генезу виникнення тіньових економічних відносин у монографії “Детінізація економіки в контексті трансформаційних процесів. Питання теорії та методології”, зазначає, що незважаючи на досить активний розвиток досліджень сутності тіньової економіки, вони, зокрема, роботи В.М. Поповича, О.В. Турчинова, ще не повною мірою сприяють розробці дієвої доктрини детінізації вітчизняної економіки. У свою чергу, автор наведеної праці, аналізуючи передумови виникнення явища “тіньова економіка” в розрізі загальнотеоретичних аспектів дослідження національної економічної безпеки, наголошує, що у гносеологічному аспекті проблеми економічної безпеки пов’язуються з розвитком філософських концепцій руху суспільних відносин, які екстраполюються на економічні відносини і характеризуються дедалі зростаючою асиметрією, втратою рівноваги та існуванням економічних форм (відносин) поза офіційно визнаною соціальною нормою, що переростає в економічну кризу [14, с. 13–21], яка є одним із детермінантів виникнення “тіньової економіки” [15, с. 4–9].

У наступних роботах, зокрема у 2013 році, В.А. Предборський обґрунтовує необхідність розробки “теорії тіньової економіки”, передусім використовуючи системно-методологічні можливості економічної науки, що дозволить на початкових стадіях процесу комплексного дослідження більш ґрунтовно, всебічно розкрити причинно-наслідкові зв’язки функціонування феномену тіньової економіки та представити їх як базовий методологічний інструментарій інших наук, зокрема юридичних [16, с. 13].

Аналіз зазначеної публікації містить фактично критику дослідження В.М. Поповича щодо недоцільності та нереальності формування “теорії детінізації економіки” у зв’язку із фактичним нехтуванням визначених етапів наукового розвитку. Тобто, по-перше, вчений визначає необхідність активізації досліджень тіньової економіки та формування “сімейства теорій тіньової економіки”, по-друге, основою таких теорій, на думку вченого, має стати методологічний інструментарій, зокрема категоріальний апарат саме економічної науки. Такі пропозиції щодо фактично призупинення досліджень у межах юридичних наук тіньової економіки та комплексу заходів протидії їй до моменту формулювання зазначених концептуальних положень економічною наукою навряд чи можна вважати обґрунтованими. Більш доцільним здається не протиставлення та критика

існуючих напрацювань, визначення домінуючих позицій, а зосередження на розробці комплексного підходу до забезпечення протидії тіньовій економіці з виокремленням галузевих особливостей, визначення чітких напрямів діяльності суб'єктів такої протидії з використанням наданих правових засобів впливу, зокрема адміністративно-правового.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Hart K. Informal Income Opportunities and Urban Employment in Ghana // Journal of Modern African Studies, 1973. – Vol. 11. – P. 61–90.
2. Демидов Р-Н.С. Теневая экономика (Криминологический анализ) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / Р-Н.С. Демидов. – Санкт-Петербург, 2002 – 191 с.
3. Білоус В.Т. Координація боротьби з економічною злочинністю / В.Т. Білоус. – Ірпінь : Академія держ. податкової служби України, 2002. – 449 с.
4. Бойко А.М. Організована економічна злочинність у період переходу України до ринкової економіки / А.М. Бойко // Вісник Львів. ун-ту. Серія юридична. – 2008. – Вип. 46. – С. 169–177.
5. Головченко О.М. Еволюція парадигми тіньової економіки в економічних дослідженнях / О.М. Головченко, В. С. Ніценко // Часопис економічних реформ. – № 2 (18). – 2015. – С. 6–13.
6. Кириленко В.П. Коррупция и ее связь с теневой экономикой / В.П. Кириленко, Р.В. Дронов // Управленческое консультирование. – № 3. – 2012. – С. 29–36.
7. Гольденберг И.А. Классовая сущность “симбиоза” (теневая экономика в административно-командной системе) / И.А. Гольденберг // Социологические исследования. – 1991. – № 1. – С. 39–49.
8. Борщук Є. Теоретико-прикладні основи детінізації економіки України / Є. Борщук, А. Ліпенцев, М. Заверуха // Ефективність державного управління. – Збірник наукових праць. – 2015. – Вип. 43. – С. 29–35.
9. Ігнатів Л.М. Тіньова економіка України / Л.М. Ігнатів // Вісник КІБіТ. – 2014. – № 1. – С. 62–66.
10. Інформаційно-аналітичний огляд : “Тіньова економіка” в Україні як умова розвитку корупції та загроза національній безпеці. Шляхи її подолання / Т.І. Блистів, В.Т. Колесник, В.І. Литвиненко та інші. – К. : “МП Леся”, 2014. – 68 с.
11. Іванов Ю.Б. Тіньова економіка в контексті кризи державного управління / Ю.Б. Іванов // Проблеми економіки. – 2010. – № 4. – С. 21–24.
12. Базилюк А.В. Тіньова економіка в Україні / А.В. Базилюк, С.О. Коваленко. – К. : НДЕІ Мінекономіки України, 1998. – 206 с.
13. Попович В.М. Теорія і практика детінізації економіки : монографія / В.М. Попович. – Ірпінь : Академія державної податкової служби України, 2001. – 546 с.
14. Предборський В.А. Детінізація економіки в контексті трансформаційних процесів. Питання теорії та методології : монографія / В.А. Предборський. – К. : Кондор, 2005. – 614 с.
15. Дедекаєв В.А. Детермінанти тіньової економіки : монографія / В.А. Дедекаєв. – К. : “МП Леся”, 2006. – 168 с.
16. Предборский В.А. Теория теневой экономики в системе современных экономических наук / В.А. Предборский, В.П. Кунцевич // Экономика и управление. – 2013. – № 2 (34). – С. 9–13.

Отримано 12.04.2016

**В.В. Тильчик,**  
кандидат юридичних наук

## **ПЕРСПЕКТИВИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ОБОВ'ЯЗКОВОГО ПОРЯДКУ ДОСУДОВОГО ВИРІШЕННЯ ПУБЛІЧНО- ПРАВОВИХ СПОРІВ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ТА ПЕРСПЕКТИВИ ДЛЯ УКРАЇНИ**

*У статті окреслено актуальну на сьогодні проблему реалізації окремих новел у зв'язку із прийняттям змін до Конституції України в частині правосуддя. Зокрема, зацентовано увагу на передумовах закріплення обов'язкового досудового порядку вирішення публічно-правових спорів. Пропонуються окремі рекомендації щодо організаційно-правового забезпечення обов'язкового досудового оскарження на основі позитивного зарубіжного досвіду.*

**Ключові слова:** *публічно-правовий спір, адміністративне оскарження, суд, досудовий порядок вирішення спору, захист прав громадян, зміни до Конституції України.*

*В статтє обозначена актуальная на сегодняшний день проблема реализации отдельных новелл в связи с принятием изменений в Конституцию Украины в части правосудия. В частности, акцентировано внимание на предпосылках закрепления обязательного досудебного порядка разрешения публично-правовых споров. Предлагаются отдельные рекомендации по организационно-правовому обеспечению обязательного досудебного обжалования на основе положительного зарубежного опыта.*

**Ключевые слова:** *публично-правовой спор, административное обжалование, суд, досудебный порядок разрешения спора, защита прав граждан, изменения в Конституцию Украины.*

*Paper outlines the top issue of the implementation of certain novels due to the adoption of the amendments to the Constitution of Ukraine in terms of justice. In particular, the attention to securing premises of mandatory pre-trial procedure for settling disputes in public. We offer some recommendations for organizational and legal support mandatory pre-trial appeal based on positive international experience.*

**Keywords:** *public dispute administrative appeals court, pre-trial procedure for settling disputes, protection of citizens' rights, amendments to the Constitution of Ukraine.*

Одним із найбільш обговорюваних питань у наукових колах є реалізація реформи судоустрою, судочинства та суміжних інститутів, яка покликана реально забезпечити в Україні верховенство права. Законопроект № 3524 про внесення змін до Конституції України щодо правосуддя залишається предметом дискусій у правничому середовищі і не тільки, адже містить положення, які змінюють судову юрисдикцію, зокрема, передбачається перспектива нормативного закріплення сфер, у яких буде обов'язковим досудовий порядок вирішення спору.

Як зазначає у своїй доповіді Голова Верховного Суду України, тривалий час вітчизняна практика вирішення правових спорів формувалася на основі абсолютного поширення судової юрисдикції на будь-які правовідносини, що



виникають у державі. Нині внаслідок буквального тлумачення статті 124 Конституції України, в досудовому порядку спори практично не вирішуються. Суди в Україні постійно працюють в умовах надмірного навантаження. Перевантаження судів негативно впливає на строки розгляду справ та загалом на якість судочинства [1]. На цьому наголошувалося, зокрема, в Рекомендації № R (86) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам “Щодо заходів з попередження і зменшення надмірного робочого навантаження в судах”. Так, пунктом 1 Рекомендацій визначаються заходи щодо сприяння примиренню сторін як поза судовою системою, так і до чи в ході судового провадження. Серед заходів, підпунктом а пункту 1 Рекомендацій визначено передбачати разом із відповідними стимулами процедури примиренню до судового провадження або інші способи врегулювання спорів поза рамками судового провадження [2].

В Україні досудовий порядок вирішення спорів формується через реалізацію громадянами України Конституційного права відстоювати власні права і законні інтереси та відновлювати їх у разі порушення. Наведене правило міститься в Законі України “Про звернення громадян” [3], сфера дії якого поширюється на всі правовідносини, окрім тих, що регулюються спеціальними нормативно-правовими актами, перелік яких визначений статтею 12 “Сфера застосування Закону”. Варто констатувати, що положення наведеного Закону виконують подвійне функціональне призначення, зокрема, реалізацію та відновлення прав і свобод громадян (інших суб’єктів), з урахуванням цього в його змісті не міститься вказівки, що процедури та/чи порядок оскарження рішень, дій (бездіяльності) органів та їх посадових осіб є процедурою досудового вирішення спору. Хоча право звернення до суду в будь-який момент розгляду скарги гарантується абзацом 1 статті 16 “Розгляд скарг громадян” Закону. Варто зазначити, що термін “процедури” нормативно не визначений і використовується для позначення сукупності взаємопов’язаних дій органу (його посадової особи) чи громадянина (суб’єкта) для реалізації відповідно повноважень чи прав у публічних правовідносинах. На сьогодні у межах Закону України “Про звернення громадян” закріплення терміна “процедури та/чи порядок досудового вирішення спору” не доцільно. Більш логічним таке закріплення в межах Адміністративно-процедурного кодексу України, проект якого вже тривалий час обговорюється, чи інших галузевих нормативно-правових актів.

Прийняття країнами-членами Ради Європи актів, які регулюють адміністративні процедури, передбачено Резолюціями та Рекомендаціями Ради Європи (наприклад, Резолюція (77) 31 на захист особи щодо актів адміністративної влади, Рекомендація № R (80) 2 стосовно дискреційної сили адміністративної влади).

З прийняттям Адміністративно-процедурного кодексу України Закон України “Про звернення громадян” регулюватиме питання реалізації передбаченого статтею 40 Конституції України права направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, які зобов’язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк. Положення ж Кодексу будуть спрямовуватися на реалізацію статті 19 Конституції України, відповідно до якої органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов’язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [4]. За такого підходу, стане можливим закріплення обов’язкового досудового

вирішення публічно-правового спору в межах загального правила про адміністративну процедуру (адміністративного провадження), якою визначатиметься масив взаємних прав і обов'язків органу державної влади та громадянина.

У зазначений спосіб діють законодавці окремих країн пострадянського простору. Зокрема, 21 червня 2016 року в Киргизькому парламенті погоджено прийняття проекту Закону Киргизької Республіки “Про внесення змін до Закону Киргизької Республіки “Про захист прав підприємців”. Цей законопроект прийнятий з метою приведення у відповідність Закону Киргизької Республіки “Про захист прав підприємців” до вимог Закону Киргизької Республіки “Про основи адміністративної діяльності та адміністративні процедури” в частині введення обов'язкового досудового порядку оскарження адміністративних актів. Останній нормативно-правовий акт регулює правовідносини між органами публічної адміністрації та фізичними і юридичними особами при здійсненні адміністративних процедур, а також визначає порядок оскарження адміністративного акта, дій та бездіяльності адміністративних органів [5]. Можна констатувати, що законодавець Киргизької Республіки визначив обов'язковий порядок досудового вирішення окремої категорії публічно-правових спорів після прийняття на нормативному рівні Закону “Про адміністративні процедури”, яким закріпив рівність сторін та законність діяльності органів публічної адміністрації.

Про існування досудового порядку вирішення спору в Україні зазначається, зокрема, у Податковому кодексі України (далі – ПК України). Так, абзацом третім пункту 56.18 статті 56 ПК України визначається, що процедура адміністративного оскарження вважається досудовим порядком вирішення спору [6].

Варто зауважити, що досудовий порядок вирішення спорів у сфері оподаткування (досудове адміністративне оскарження) в більшості країн світу є обов'язковим. Правило про обов'язкову процедуру адміністративного оскарження закріплено, наприклад, в законодавстві Німеччини, Австралії, Австрії, Великої Британії, Бельгії, Данії, Греції, Угорщини, Ізраїлю, Іспанії, Канади, Кореї, Люксембургу, Нідерландів, Нової Зеландії, Польщі, Словенії, Фінляндії, Швейцарії, Японії та багатьох інших. У свою чергу, застосовується й підхід, яким нині ще користується Україна, тобто громадянин (платник податків) може скористатися правом на адміністративне оскарження на власний розсуд. Відповідні норми сформульовані в законодавстві Аргентини, Індії, Ірландії, Мексики, Норвегії, Португалії, Туреччини, Швеції, Естонії та інших країн [7, с. 37–38].

Запровадження обов'язкового досудового порядку розв'язання спорів в Україні має, як вже зазначалося, зменшити навантаження на суд та підвищити якість судівництва, забезпечити права і свободи особи. Однак можна констатувати, що обов'язковість такого порядку призведе до обмеження права на доступ до суду (правосуддя). Існує декілька думок з цього приводу. Так, з одного боку, прийнято вважати, що наведене обмеження є виправданим, з іншого – положення про обов'язковість досудового порядку вирішення спору не є обмеженням, а його конституційне закріплення відповідає статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

Наприклад, у ФРН адміністративне оскарження є обов'язковою стадією. Конституційний Суд ФРН, даючи тлумачення норми Конституції ФРН, аналогічної до нашої частини другої статті 55, чітко визначив, що така стадія не є обмеженням конституційного права на судовий захист. І навіть, незважаючи на значне “відсіювання” можливих судових спорів на стадії адміністративного оскарження, а також, зважаючи на принципово відмінні фінансові можливості наших країн, позивачі в адміністративних судах чекають слухання справи місяцями,

а то й роками [8]. Відповідно до статистичних даних у 2014 році в судовому порядку було розглянуто лише 1.7 % спорів, що розглядалися в обов'язковому досудовому порядку (при 3.7 мільйонах справ розглянутих в обов'язковому досудовому адміністративному порядку 70 тисяч потрапило до суду). Як зауважується, введення обов'язкового досудового порядку розглядів спорів у сфері оподаткування визначило в першу чергу якість розгляду справ та призвело до зменшення їх кількості, зокрема порівняно з максимальним показником 2013 року 135 тисяч звернень у 2014 році в порядку обов'язкового адміністративного досудового оскарження вирішувалося 70 тисяч спорів (зменшення на 48 %) [9, с. 75].

Про позитивні результати закріплення обов'язкового досудового порядку вирішення спорів свідчить практика діяльності Федеральної податкової служби Російської Федерації. Зокрема, як зазначається у звітні-аналітичних матеріалах ФПС РФ, система врегулювання податкових спорів має цілу низку переваг як з точки зору платника податків, так і держави. Закріплення обов'язкового досудового порядку вирішення спору в поєднанні із його організаційно-правовим забезпеченням дозволило встановити стійкий зв'язок між податковими органами різних рівнів, посилити внутрішньовідомчий контроль та своєчасно формувати об'єктивну оцінку діяльності податкових органів на місцях та їх посадових осіб, на постійній основі здійснювати моніторинг ефективності застосування податкового законодавства усіма учасниками податкових правовідносин, підвищити якість прийнятих податковими органами рішень щодо нарахування та сплати податкових зобов'язань. Окрім того, варто звернути увагу на простоту та оперативність адміністративного оскарження (вирішення спору в досудовому порядку) на відміну від оскарження в суді [10, с. 35–36]. Федеральна податкова служба підвела підсумки досудового та судового врегулювання податкових спорів за перше півріччя 2016 року. Кількість скарг, що надійшли, зменшилася на 13,8 % стосовно минулого року. Оспорювані платниками податків суми в досудовому порядку також зменшуються. У першому півріччі платниками податків було оскаржено 166 млрд рублів, що на 6,9% менше ніж у минулому році. Одночасно зі зниженням кількості скарг, що надходять до податкової служби, скорочується обсяг заяв у суди. Число судових справ, за даними ВАС РФ, зменшується в середньому на 16% щорічно [11].

Введення обов'язкового досудового порядку вирішення податкових спорів відбувалося поетапно та відповідно до предмета оскарження. Так, досудовий порядок оскарження для всіх спорів у сфері оподаткування став обов'язковим з 1 січня 2014 року лише після закріплення обов'язкового досудового порядку оскарження тільки для рішень з податкових перевірок (внесено зміни до ПК РФ у 2009 році). Для всіх інших актів податкових органів, дій (бездіяльності) їх посадових осіб такий порядок оскарження був на вибір платника податків. Основною концептуальною зміною є поширення вже існуючого порядку обов'язкового досудового врегулювання податкових спорів на всі спори, а не тільки на рішення з податкових перевірок, а також введення прискореної процедури розгляду спорів щодо дій і бездіяльності посадових осіб податкових органів – 15 днів. Закон виключив можливість подавати скаргу до вищестоящого органу (посадовій особі). Тепер для оскарження актів територіального податкового органу, дії (бездіяльності) посадових осіб, скарга розглядається вищестоящим податковим органом. При цьому скарга подається через той орган, акт, дії (бездіяльності) якого оскаржуються. Наведений порядок встановлено для зручності платників податків: скарга, що надійшла до інспекції, направляється з необхідними матеріалами до вищестоящого податкового органу для розгляду по суті [12].

Позитивні наслідки практики закріплення обов'язкового порядку вирішення спорів у податкових правовідносинах нині надали можливість законодавцю РФ (з 2 березня 2016 року) внести зміни до процесуального законодавства з метою уніфікації процесуальних норм і процедур. Так, Федеральним Законом № 47-ФЗ "Про внесення змін до Арбітражного процесуального кодексу Російської Федерації" передбачено введення обов'язкового досудового порядку вирішення спору, який діятиме з 1 червня 2016 року. За логікою законодавця нововведення сприятимуть розвитку альтернативних способів вирішення спорів і скорочення справ в судах. Однак, як зазначається вченими, існує ряд ризиків: не можна виключити недобросовісні дії іншої сторони спору протягом наданого 30-денного терміну (виведення активів і т.д.), посилення недобросовісного контрагента на неналежне повідомлення або неотримання досудової претензії; при цьому до пред'явлення до суду позову (заяви) також ускладнено отримання забезпечувальних заходів (інститут попередніх забезпечувальних заходів застосовується судами вкрай рідко) [13]. Варто зауважити, що наведені ризики представляють цінність і повинні бути враховані при нормативному забезпеченні й публічно-правових спорів. До того ж варто звернути увагу на слушні зауваження вчених відносно встановлення обов'язкового порядку вирішення публічно-правових спорів, зокрема незалежно від характеристики адміністративних правовідносин, із закріпленням обов'язкового досудового порядку вирішення спорів необхідно одночасно на законодавчому рівні регламентувати питання щодо строку на таке оскарження та уточнити момент набрання чинності (законної сили) рішення органу чи його посадових осіб; сформулювати процедурний порядок розгляду скарг адміністративним органом; встановити підстави та можливість призупинити виконання рішення (утримання від здійснення дії) у випадку подання відповідної скарги; визначати зв'язок та співвідношення процедури адміністративного оскарження із судовим порядком вирішення спору, право на використання якого не повинно обмежуватися; відповідне організаційне забезпечення вирішення публічно-правових спорів в обов'язковому досудовому порядку шляхом створення відділів, підрозділів чи окремих органів до компетенції яких належатиме здійснення адміністративного (досудового) оскарження. Підкреслюється, що наведені пропозиції повинні закріплюватися на законодавчому рівні, а не на рівні підзаконних нормативно-правових актів [14, с. 77].

Окремо слід відзначити, що Законом України "Про внесення змін до Конституції України в частині правосуддя" передбачено, що відповідно до закону можуть діяти вищі спеціалізовані суди (абзац 3 статті 125 Конституції України в редакції Закону) [15]. Реалізація зазначеного положення у перспективі можлива шляхом створення спеціалізованого суду з розглядів спорів, що впливають із податкових та митних правовідносин. Зокрема, в окремих розвинених зарубіжних країнах (США, Німеччина, Франція, Великобританія) податкові спори в судовому порядку вирішуються спеціалізованими судами (судами спеціальної юрисдикції). [16, с. 79].

У США після того, як платник податків закінчив досудовий порядок розв'язання податкового спору (у межах Служби внутрішніх доходів), справа з розгляду таких спорів може бути передана до суду. У більшості випадків платник податків продовжує процедуру оскарження в Податковому суді чи в підрозділі Податкового суду (з невеликою ціною позову) [17, с. 167]. Становлення податкового суду в США розпочалося із реорганізації Податкової апеляційної колегії, яка виступала квазісудовим органом з вирішення податкових спорів і не входила до Служби внутрішніх доходів США [18, с. 19–20]. Звернення до Податкового суду

США можливе лише після проходження процедури досудового врегулювання спору [19, с. 71–72]. Наприклад, у США приблизно 95 % податкових спорів вирішується шляхом подання скарги в апеляційний департамент Служби внутрішніх доходів. Під час процедури адміністративного оскарження орган враховує можливі ризики і складності розгляду справи в судовому порядку, де на користь платника податків вирішується 2 % справ. Це свідчить про ефективність досудового порядку вирішення спору та законність прийнятих рішень податковим органом [20].

У Канаді з метою вирішення податкових спорів у судовому порядку функціонує Податковий суд Канади, який діє з метою перегляду рішень Агентства з мит та зборів Канади. Звернення до Податкового суду Канади можливе лише після прийняття рішення в процесі досудового порядку вирішення спорів [21].

Розв'язання податкових спорів у Сполученому Королівстві Великобританії здійснюється в досудовому порядку Службою Її Величності з податків та мит. Територіальні підрозділи цього органу є первинними інстанціями з розгляду різних скарг, що подаються платниками податків. Рішення за результатом розгляду скарги, після його отримання може оскаржуватися до Високого Суду (High Court), що входить в систему вищих судових органів Сполученого Королівства і є суб'єктом процедури вирішення податкових спорів [22, с. 89–90].

Таким чином, варто приєднатися до вчених, які вказують, що з метою зменшення навантаження на судову систему і прискорення вирішення адміністративних спорів слід звернутися до концепції обов'язковості використання засобів адміністративного оскарження при зверненні до суду з адміністративним позовом, яка вже тривалий час позитивно сприйнята у багатьох країнах Європи (Австрія, Латвія та ін.) [21, с. 103].

Враховуючи викладене, існує декілька варіантів впровадження обов'язкового досудового порядку вирішення публічно-правових спорів. Перший: закріпити обов'язковий досудовий порядок вирішення спорів у приватноправовій сфері, де учасники спору рівні за своїм правовим статусом. А вже потім, оцінивши переваги, недоліки та ефективність, запроваджувати поза приватноправовою сферою, з урахуванням специфіки публічних правовідносин.

Другий: прийняти Адміністративно-процедурний кодекс і в межах загального правила про адміністративну процедуру встановити обов'язковий досудовий порядок вирішення спору. Третій: у межах Закону України "Про звернення громадян" передбачити окремим розділом обов'язковий порядок адміністративного оскарження, який визнати досудовим вирішенням спору та визначити його процедурні особливості, правове положення учасників, строки, конкретизувати суб'єктів та предмет оскарження тощо. У перспективі уніфікувати та поширити обов'язковий порядок вирішення спору на правовідносини, що регулюються спеціальним законодавством, наприклад Податковим кодексом України, Митним кодексом України тощо.

Паралельно із унормуванням обов'язкового порядку вирішення спорів створювати незалежні (окремі) організаційні структури в межах органів рішення, дії чи бездіяльності, яких стають предметом оскарження. У перспективі можливо використати позитивний досвід окремих розвинених країн світу зі створення незалежного квазісудового органу загальної чи спеціальної компетенції. Резюмуючи, варто зауважити, що закріплення обов'язкового досудового порядку вирішення спорів повинно здійснюватися поступово, а проблеми, що виникатимуть на кожному етапі його становлення, підлягають негайному вирішенню.

Реалізація наведених вище напрямів організаційно-правового забезпечення закріплення обов'язкового досудового порядку вирішення спорів сприятиме створенню дійсно ефективної системи захисту прав, свобод та інтересів громадян. Розробка зазначених напрямів на сьогодні є актуальною та може стати предметом перспективних досліджень.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Романюк Я.М. Суд, адвокатура та прокуратура в світлі конституційних змін... Захист прав людини чи їх обмеження? / Я.М. Романюк // Голос України. – 2016. – № 69 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.golos.com.ua/article/267234](http://www.golos.com.ua/article/267234)
2. Рекомендація № R (86) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам “Щодо заходів з попередження і зменшення надмірного робочого навантаження в судах” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.scourt.gov.ua](http://www.scourt.gov.ua).
3. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 47. – Ст. 256.
4. Правова основа захисту прав і свобод громадян в адміністративному порядку [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://old.minjust.gov.ua/4629>
5. Комитет ЖК согласился ввести обязательный досудебный порядок обжалования административных актов от 21 июня 2016 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.tazabek.kg/news:824632>
6. Податковий кодекс України : Закон України від 2 груд. 2010 р. № 2755-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2011. – № 13–14, № 15–16, № 17. – Ст. 112.
7. Хаванова И.А. Организационно-правовые модели досудебного обжалования актов налоговых органов в России и зарубежных странах. Структура налоговой жалобы / И.А. Хаванова // Финансовое право. – 2012. – №. – 10. – С. 36–39.
8. Напрямки вдосконалення правового регулювання адміністративного оскарження [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pravo.org.ua/ua/news/2594>
9. Рекицгель Ш. Обжалование индивидуального налогового акта : опыт Германии / Ш. Рекицгель // Налоговед. – 2014. – № 5. – С. 71–77.
10. Доклад об осуществлении Федеральной налоговой службой государственного контроля (надзора) в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора) в 2015 году [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [https://www.nalog.ru/html/sites/www.new.nalog.ru/docs/kontrol/doclاد\\_kont2014.pdf](https://www.nalog.ru/html/sites/www.new.nalog.ru/docs/kontrol/doclاد_kont2014.pdf)
11. Меняется порядок урегулирования налоговых споров [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://rg.ru/2016/08/27/spori.html>
12. Суд подождет [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://rg.ru/2013/08/27/spori.html>.
13. Ключевые изменения АПК РФ : Унификация процессуального законодательства и “ускорение” судопроизводства [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://baltictender.ru/klyuchevye-izmeneniya-apk-rf-unifikaciya-processualnogo-zakonodatelstva-i-uskorenie-sudoproizvodstva/>
14. Деменкова Н.Г. Обжалование действий (бездействия) и решений органов публичной власти в административном порядке / Н.Г. Деменкова, М.С. Игнатова И.Ю. Стариков // Вестник ЮУрГУ. Серия “Право”. – 2014. – том 14. – № 1. – С. 74–78.
15. Про внесення змін до Конституції України в частині правосуддя : Закон України від 02.06.2016 № 1401-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1401-19>.
16. Дудина Н.В. Правовые и организационные аспекты защиты прав налогоплательщика в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Н.В. Дудина. – М., 2005. – 220 с.
17. Берестовой С.В. Налоговые процедуры в Российской Федерации и Соединенных Штатах Америки (Сравнительно-правовой анализ) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Берестовой Сергей Викторович. – М., 2005. – 200 с.
18. Шишкін В.І. Податковий суд США / В.І. Шишкін // Право України. – 1995. – № 2. – С. 19–20.
19. Белоусов А.В. Процедуры разрешения налоговых споров по законодательству США : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / А.В. Белоусов. – М., 2008. – 26 с.
20. Досудебное обжалование налогоплательщиками решений налоговых органов : с нового года – Новая жизнь [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://nalogoved.ru/art/737>.
21. Кучеров И.И. Налоговое администрирование и борьба с уклонением от уплаты налогов в Канаде / И.И. Кучеров // Налоговый вестник. – 2002. – № 2 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.lawmix.ru/bux/127426>.
22. Гончаренко И.А. Порядок разрешения налоговых споров по праву Великобритании / И.А. Гончаренко // Закон. – 2005. – № 2. – С. 88–91.

Отримано 14.06.2016

УДК 351.75:340.13

**Т.І. Шапочка,**  
кандидат юридичних наук,

## **УДОСКОНАЛЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОЗВІЛЬНОЇ СИСТЕМИ ЯК ПЕРЕДУМОВА ОПТИМІЗАЦІЇ ДОЗВІЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

*У статті розглядається сфера дозвільної діяльності як предмет контролю та нагляду, контроль і нагляд за дотриманням встановлених правил дозвільної системи як один з елементів дозвільної системи, а також поняття дозвільної системи.*

**Ключові слова:** *контроль, нагляд, дозвільна система.*

*В статье рассматривается сфера разрешительной деятельности как предмет контроля и надзора, контроль и надзор за соблюдением установленных правил разрешительной системы как один из элементов разрешительной системы, а также понятие разрешительной системы.*

**Ключевые слова:** *контроль, надзор, разрешительная система.*

*Paper discusses the licensing activity as a subject of control and supervision control and supervision over observance of the established rules of the permit system as one of the elements of the licensing system and the concept of the permit system.*

**Keywords:** *control, supervision, licensing system.*

Забезпечення громадського порядку і громадської безпеки є одними з найбільш важливих завдань, які стоять перед державою, адже їх виконання здійснюється шляхом впровадження в життя суспільства інститутів, які опосередковано обмежують права громадян у тих сферах, що вимагають додаткового контролю з боку держави. Важливе місце серед таких інститутів займає дозвільна система, яка є одним з основних адміністративно-правових засобів забезпечення громадської безпеки [1, с.14].

Сучасний стан нормативно-правового забезпечення дозвільної системи важко назвати досконалим, адже не тільки на практиці, але й в наукових роботах автори не сформувавши єдиного підходу до розуміння поняття дозвільної системи. Саме тому дослідження дозвільної системи та удосконалення її нормативно-правового забезпечення є необхідними на нинішньому етапі розвитку нашої держави.

Питання забезпечення громадського порядку та громадської безпеки загалом та питання функціонування дозвільної системи зокрема досліджували О.М. Бандурка, С.Н. Бочаров, М.І. Буденко, І.І. Веремеєнко, Д.М. Бахрах, І.Л. Бачило, В.І. Безсмертний, Ю.П. Битяк, А.С. Васильєв, В.М. Гаращук, С.Т. Гончарук, А.Б. Гормах, В.А. Гуменюк, Є.В. Додін, О.В. Дяченко, В.В. Зуй, М.І. Єропкін, О.П. Ключниченко, Л.В. Коваль, А.Т. Комзюк, О.П. Коренєв, І.Г. Кириченко, Б.М. Лазарєв, С.В. Лихачов, М.В. Лошицький, Є.Б. Ольховський, Д.В. Осінцев, Р.С. Павловський, С.Д. Подлінев, Л.Л. Попов, А.В. Сергєєв, А.О. Селіванов, І.В. Солошкіна, Ю.А. Тихомиров, О.В. Харитонов, В.В. Цветков, Д.П. Цвігун та ін.

Мета запропонованої статті полягає в аналізі поняття дозвільної системи, адже належне нормативно-правове забезпечення дозвільної системи є однією з передумов удосконалення дозвільної діяльності.

Розглядаючи наукове значення цього поняття, слід зазначити, що в сучасних наукових дослідженнях для його визначення вчені використовують й інші поняття, такі, як “ліцензійно-дозвільна система”, “організаційно-дозвільна система”, “ліцензійно-реєстраційна система”, проте зміст вказаних термінів не завжди суттєво відрізняється. Науковці розглядають зазначене поняття в широкому та вузькому розумінні.

Так, Д.М. Бахрах, розглядаючи поняття дозвільної системи в широкому розумінні, зазначає, що дозвільна система – це особливий порядок діяльності, врегульований нормами права, які містяться в законах та підзаконних актах; його метою є забезпечення громадської безпеки, справедливого розподілу суспільного фонду та правопорядку в цілому; він пов’язаний з діями, які становлять підвищену небезпеку для громадян, суспільства, держави з санкціонуванням винятків із загальних правил, з забезпеченням основ соціальної справедливості [2, с. 38]. М.І. Буденко, С.Н. Бочаров визначають дозвільну систему як закріплений у правових нормах порядок, що передбачає обов’язковість одержання від уповноважених державних органів дозволів (ліцензій) на здійснення певних дій або одержання певних повноважень підприємствами, установами, організаціями, або окремими громадянами [3, с. 77–78]. На думку А.Б. Гормаха, дозвільна система являє собою сукупність суспільних відносин, встановлення яких забезпечує особисту безпеку громадян, громадський порядок, громадську безпеку, створює спокійну обстановку в суспільстві, сприятливі умови для виробників і споживачів соціальних благ, гарантує адміністративне невтручання в певні сфери життєдіяльності держави. У широкому розумінні ліцензійно-дозвільна система є об’єктом управлінського впливу уповноважених на те державних органів. У межах розглянутого питання в юридичній літературі часто виділяються більш обмежені й специфічні категорії: ліцензія, дозвіл, певні дії, предмети, речовини [4, с. 38]. В.А. Гуменюк розглядає вказане поняття, як об’єктивно існуючу і наділену певними якісними характеристиками сукупність правових відносин, які виникають між фізичними та юридичними особами, з одного боку, а також суб’єктами державного управління і іншими контрагентами – з іншого, і спрямовані на реалізацію суб’єктивних прав з приводу здійснення відносно дозволених законом дій щодо таких предметів, створіння чи процесів у природі чи суспільстві, неврегульоване використання або функціонування яких може завдати шкоди державним або суспільним інтересам [5, с. 27]. Також І.Г. Кириченко надає в широкому розумінні визначення поняття ліцензійно-дозвільної системи як діяльності щодо забезпечення державними органами управління закріпленого в правових нормах порядку, який передбачає обов’язкове отримання організаціями, установами та окремими особами дозволу на здійснення дій, чітко регламентованих конкретними правилами. Зазначені дозволи уповноважені видавати тільки органи державного управління, які мають право здійснювати нагляд за додержанням таких правил [6, с. 8]. С.Д. Подліневі під дозвільною системою розуміє спеціальний вид ліцензування, який породжує адміністративно-правові відносини між заявником і уповноваженим органом державної виконавчої влади, у якому заявник бере на себе добровільне виконання певних обов’язків у сфері державного регулювання, невиконання яких тягне кримінальну й адміністративну відповідальність, одержуючи натомість право займатися певними видами підприємницької діяльності або право на придбання, зберігання, використання, продаж предметів, матеріалів, речовин,



безконтрольний обіг яких може зашкодити суспільній безпеці, громадському порядку і майну [7, с. 4]. На думку А.В. Харитонова, дозвільну систему в широкому розумінні можна визначати як сукупність правовідносин, що виникають з метою забезпечення суспільної безпеки між органами державної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, уповноваженими видавати дозволи з однієї сторони (дозволитель), а також фізичними або юридичними особами з іншої (заявник), щодо можливості здійснення останніми дій, спрямованих на придбання в особливому порядку певних прав або повноважень заявником, з приводу користування такими речовинами, матеріалами, предметами, або заняття видами діяльності, які можуть бути небезпечні для життя і здоров'я людини, загрожувати державним інтересам, з наступним здійсненням контролю і нагляду з боку дозволителя за дотриманням встановлених правил, а так само притягнення винних (при наявності підстав) до встановленої законом відповідальності [1, с. 42–44].

Навівши визначення дозвільної системи у широкому розумінні, перейдемо до розгляду цього поняття у вузькому розумінні. Значний внесок у його розробку внесли вчені-адміністративісти у зв'язку з дослідженням управлінської, виконавчо-розпорядчої діяльності органів внутрішніх справ. Більшість з них вважає, що дозвільна система у вузькому розумінні містить у собі лише певну сукупність суспільних відносин, здійснюваних органами внутрішніх справ, що виникають в процесі придбання, транспортування, використання й збуту певних предметів і речовин, а також у процесі відкриття й функціонування певних підприємств і організацій з метою забезпечення особистої безпеки громадян, громадської безпеки й охорони громадського порядку. В.А. Гуменюк розглядаючи дозвільну систему у вузькому розумінні пропонує розглядати її як організаційно-правову діяльність щодо забезпечення встановленого порядку управління, громадського порядку та громадської безпеки, що реалізується шляхом контролю та нагляду за додержанням загальнообов'язкових правил відкриття та функціонування суворо визначених об'єктів господарювання, виготовлення, придбання, реалізації, обліку, зберігання, перевезення, використання та знищення предметів і речовин, незаконне використання яких може завдати значної шкоди громадським та державним інтересам, а також безпосередньо життю та здоров'ю громадян [5, с. 29–30]. Висвітлюючи поняття дозвільної системи у вузькому розумінні, слід зазначити, що на думку А.В. Харитонова, дозвільна система у вузькому розумінні містить у собі всі елементи, що і дозвільна система у широкому розумінні, однак дія її поширюється тільки на обмежене коло речей, речовини і предмети матеріального світу, а також деякі види діяльності, зайняття якими або здійснення повноважень щодо яких становить потенційну небезпеку для суспільства [1, с. 42–44].

Необхідно зауважити, що в сучасних наукових дослідженнях існує ще одна позиція щодо визначення дозвільної системи, згідно з якою це поняття допустимо розглядати як у вузькому, так і в широкому розумінні, і вказані поняття мають право на одночасне співіснування. Звичайно, думка кожного вченого має право на існування і позиція кожного дослідника щодо поняття “дозвільна система” має свої особливості, які надають цьому поняттю “унікальності”. Так, Д.М. Бахрах, М.І. Буденко, С.Н. Бочаров, А.П. Коренєв, І.Г. Кириченко визначають її як особливий порядок діяльності або дій державних органів, громадян та юридичних осіб, що передбачає обов'язковість одержання від уповноважених державних органів дозволів (ліцензій) на здійснення певних дій; А.Б. Гормах, В.А. Гуменюк визначають її як сукупність правових відносин, які виникають між фізичними та

юридичними особами, з одного боку, а також суб'єктами державного управління – з іншого; С.Д. Подлінев визначає її спеціальний вид ліцензування, тобто вважає аналогічною діяльності органів щодо видачі, переоформлення, анулювання ліцензій.

Проаналізувавши наукові джерела, можна дійти висновку, що відсутність єдиної думки різних учених щодо поняття “дозвільної системи” пояснюється різноманітністю підходів до формування цього поняття. Так, у роботах вчених-адміністративістів дозвільна система в основному трактується як: а) особливий порядок діяльності або дій державних органів, громадян та юридичних осіб, що передбачає обов'язковість одержання від уповноважених державних органів дозволів (ліцензій) на здійснення певних дій; б) сукупність правових відносин, які виникають між фізичними та юридичними особами, з одного боку, а також суб'єктами державного управління – з іншого; в) спеціальний вид ліцензування, який породжує адміністративно-правові відносини між заявником і уповноваженим органом державної виконавчої влади.

Видається недоцільним обмежувати поняття “дозвільної системи” лише широким або вузьким розумінням. Поняття дозвільної системи у вузькому розумінні формується з елементів, що аналогічні поняттю дозвільної системи у широкому розумінні, проте об'єкт, щодо якого здійснюється дозвільна система, відрізняється.

Дозвільна система (у широкому розумінні) охоплює широку сферу суспільних відносин, які виникають між суб'єктами державного управління, з одного боку, а також фізичними та юридичними особами – з іншого, з приводу реалізації права останніх на здійснення діяльності, що чітко регламентована конкретними правилами та передбачає отримання згоди на її здійснення та подальший контроль з боку суб'єкта державного управління.

Дозвільна система (у вузькому розумінні) охоплює суспільні відносини, які виникають між органами державної влади, з одного боку, а також фізичними та юридичними особами – з іншого, з приводу реалізації права останніх на виготовлення, придбання, зберігання, перевезення, облік і використання предметів, матеріалів і речовин, а також відкриття та функціонування окремих підприємств, майстерень і лабораторій, що визначені у Положенні про дозвільну систему, затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 1992 року № 576, та передбачає отримання згоди на здійснення та подальший контроль з боку вказаних органів.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Харитонов О.В. Дозвільна система в Україні : дис ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / О.В. Харитонов. – Х., 2004. – 197 с.
2. Бахрах Д.Н. Административная ответственность граждан в СССР : учеб. пособ. – Свердловск : Изд-во Урал. ун-та, 1989. – 204 с.
3. Буденко К.И., Бочаров С.Н. Лицензирование и контроль за частной детективной и охранной деятельностью. – М., 1995.
4. Гормах А.Б. Правовые и организационные основы деятельности милиции общественной безопасности по осуществлению лицензионно-разрешительной работы : автореф. дис ... канд. юрид. наук / А.Б. Гормах. – М., 1998. – 26 с.
5. Гуменюк В.А. Адміністративно-правове регулювання здійснення органами внутрішніх справ дозвільної системи : дис ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / В.А. Гуменюк. – Х., 1999. – 201 с.
6. Кириченко И.Г. Административно-правовой порядок обеспечения разрешительной системы. – К., 1989. – 208 с.
7. Подлінев С.Д. Діяльність міліції по здійсненню дозвільної системи в умовах формування ринкових відносин : автореф. дис ... канд. юрид. наук. – Одеса, 1996. – 20 с.

Отримано 03.05.2016

## КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО І КРИМІНОЛОГІЯ

УДК 343.232:343.21

**Г.В. Федотова,**  
кандидат юридичних наук,  
старший науковий співробітник

### МІСЦЕ КРИМІНАЛЬНОГО ПРОСТУПКУ В СИСТЕМІ КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

*У статті приділено увагу аналізу механізму правового регулювання в кримінально-правовій сфері та підвищенню його ефективності. Обумовлено необхідність трансформації юридичної форми та її складових частин у зв'язку з модифікацією суспільних відносин. Одним з найменш досліджених елементів такої форми визначено кримінальний проступок.*

**Ключові слова:** *правове регулювання, правовий вплив, правова форма, кримінальний проступок.*

*В статье уделено внимание анализу механизма правового регулирования в уголовно-правовой сфере и повышению его эффективности. Обусловлено необходимость трансформации юридической формы и ее составных частей в связи с модификацией общественных отношений. Одним из наименее исследованных элементов такой формы определен уголовный проступок.*

**Ключевые слова:** *правовое регулирование, правовое влияние, правовая форма, уголовный проступок.*

*In paper the attention is paid to the analysis of the mechanism of legal regulation in the criminal and legal sphere and to the increasement of its efficiency. The need of the transformation of the legal form and its components in connection with modification of the public relations is substantiated. Criminal offense is determined as one of the least researched elements.*

**Keywords:** *legal regulation, legal influence, legal form, criminal offense.*

Як відомо, необхідними умовами існування і гармонійного розвитку кожного суспільства є узгодження інтересів різних його членів, встановлення і підтримання у стосунках між ними певного порядку.

Частково це забезпечується за рахунок прямого впливу на поведінку людей, однак основне навантаження в реалізації зазначених функцій лягає на спеціально пристосовану до особливостей буття розгалужену систему соціальної регуляції, важливе місце в якій посідає правове регулювання [1, с. 404].

Регулювання соціальних процесів у період динамічних перетворень у суспільстві зберігає пріоритет за правовим регулюванням, яке, як відомо, являє собою здійснюваний за допомогою системи правових засобів (юридичних норм, правовідносин, індивідуальних розпоряджень та ін.) результативний нормативно-організаційний вплив на суспільні відносини з метою їх упорядкування, охорони, розвитку згідно із суспільними потребами.

Тому, на нашу думку, доцільно з'ясувати місце “кримінального проступку” в правовому регулюванні шляхом вивчення його онтологічного зв'язку з іншими

елементами правової системи (правовими принципами, нормами права, правовідносинами тощо).

Зміст будь-якого різновиду соціального регулювання (морального, релігійного, естетичного) так чи інакше полягає у визначенні на нормативному та індивідуальному рівнях відповідно до цілей регулювання меж дозволеної і забороненої поведінки соціальних суб'єктів, встановленні ідеальних моделей їхніх стосунків у певних життєвих ситуаціях, а також у стимулюванні фактичного дотримання ними таких установлень. Усе це повною мірою властиве правовому регулюванню, яке в загальному плані може бути охарактеризоване як процес дії за допомогою правових норм та інших юридичних засобів на поведінку людей з метою упорядкування, охорони та розвитку суспільних відносин [1, с. 405].

Слід зазначити й те, що в науковій юридичній літературі термін “правове регулювання” не отримав однозначного трактування. Нагадаємо, що термін “регулювання” походить від латинського слова “regula” (норма, мірило) і означає процес свідомого упорядкування, встановлення певного порядку, обов'язків. У юридичній літературі під правовим регулюванням здебільшого розуміють: процес впливу держави на суспільні відносини за допомогою юридичних норм (норм права) [2, с. 41–42]; юридичний вплив на суспільні відносини, який здійснюється за допомогою норм права і усієї сукупності правових засобів [3, с. 53]; встановлення правових норм та підпорядкування останнім відповідних суспільних відносин шляхом спрямування поведінки їх учасників [4, с. 12–13]; вплив права на суспільні відносини за допомогою певних юридичних засобів, насамперед норм права [5, с. 223]; інформаційний, ціннісно-мотиваційний і безпосередньо регулюючий вплив на суспільні відносини в межах певного простору, часу та кола осіб [6, с. 414] тощо.

Таким чином, у юридичній науці сформувалося майже єдине розуміння правового регулювання як сукупності різноманітних форм та засобів юридичного впливу держави на поведінку учасників суспільних відносин, що здійснюється в інтересах всього суспільства або певного колективу чи особистості з метою підпорядкування поведінки окремих суб'єктів встановленому в суспільстві правопорядку [7]. Отже, правове регулювання, якому зазвичай приділяють більше уваги, здебільшого визначають як здійснюваний за допомогою юридичних засобів вплив на суспільні відносини з метою їх упорядкування (П.М. Рабінович, С.С. Алексєєв, В.В. Лазарєв, А.В. Малько, О.Ф. Скакун та ін.). При цьому потрібно чітко уявляти відмінність між двома правовими явищами: правовим регулюванням і правовим впливом [8].

Термін “регулювання” походить від латинського слова “regulo” (правило) і означає впорядкування, налагодження, приведення чого-небудь у відповідність з чим-небудь. Дефініція “вплив” означає вплив на що-небудь за допомогою системи дій. Сміслові навантаження у цих двох категорій є близьким, частково збігається, але не є однаковим [8].

Визначаючи правове регулювання через категорію правового впливу, слід підкреслити, що останній – це досить широке поняття, яке характеризує право в дії, всі напрями та форми впливу права на суспільне життя, в тому числі й на функціонування права як духовного фактору. Отже, між правовим регулюванням та правовим впливом є різниця. Поняття правового впливу ширше за обсягом, ніж поняття правового регулювання. Правовий вплив – це результативний, нормативно-організаційний вплив на суспільні відносини за допомогою власне правових засобів (норм права, правових відносин, актів правозастосування права) та інших правових явищ (правосвідомості, правової культури, правових принципів, правотворчого процесу).

Таким чином, з наведеного ми можемо зробити висновок, що правовий вплив та правове регулювання співвідносяться як загальне та часткове. Правове регулювання є лише однією із форм впливу права на суспільні відносини, а засоби правового регулювання тією чи іншою мірою слугують засобами правового впливу. Засобами правового регулювання є юридичні норми, юридична діяльність, принципи права тощо. Їх коло визначається передусім стадією правового регулювання. Засобами ж правового впливу попри перелічені правові явища є правові традиції, загальна правосвідомість суспільства і ставлення суспільства до права, які формальними рамками не обмежені [9].

З метою з'ясування проблеми співвідношення правового впливу та правового регулювання необхідно визначитися і щодо дії права і впливу права. Чинним і таким, що діє, право може вважатися як з формальної (факт юридичного закріплення права у відповідному джерелі), так і з фактичної (норма права здійснює реальний вплив на суспільні відносини) точки зору. У свою чергу, вплив права має місце тільки тоді, коли формальна і фактична складові дії права представлені у комплексі. Правовий вплив може здійснюватися як в активній, так і в пасивній формі. Активна передбачає безпосереднє використання засобів і методів правового регулювання і правову охорону у процесі соціальної життєдіяльності, пасивна – опосередкований вплив права на суспільні відносини [10, с. 217–218].

Визначальна мета правового регулювання – правомірна поведінка суб'єктів права і відповідність суспільних відносин правилам, визначеним юридичними нормами. Ідеальна мета правового впливу – формування в суспільстві правових установок на визнання непорушності й пріоритету загальноправових та загальносуспільних цінностей. Слід підтримати думку В. Косовича стосовно того, що співвідношення, єдність та роздільність правового впливу та правового регулювання наштовхує на думку про необхідність узагальненого підходу до цих правових явищ. Зміст такого підходу, як вважається, полягає в можливості розгляду правового впливу у двох аспектах: 1) правовий вплив як явище, що є похідним, супроводжує, доповнює, посилює ідейну спрямованість правового регулювання (прикладом є виховна функція юридичної відповідальності); 2) правовий вплив як ідеолого-правовий процес, не пов'язаний безпосередньо із правовим регулюванням, однак такий, що має суттєве значення для нього.

Підсумовуючи вищевикладене, слід зазначити, що в юридичній теорії та практиці недооцінене значення правового впливу на регламентацію суспільних відносин, при цьому правове регулювання є однією із форм правового впливу права на суспільні відносини, явище, яке його супроводжує. Тому вважаємо доцільним кримінальний проступок розглядати як засіб, що супроводжує такий вплив, враховуючи його призначення щодо врегулювання суспільних відносин і здійснення правового впливу.

На цей час категорія “правове регулювання” наповнюється новим змістом, якому притаманний відповідний механізм правового регулювання. Поняття “механізм правового регулювання” слід вважати похідним від поняття правове регулювання. А.І. Бобилев стверджує, що рівень механізму правового регулювання залежить не тільки від стану законодавства, а й від реалізації на практиці прийнятих законів [11].

На сьогодні питання реалізації норми права постає дуже гостро завдяки появі нових категорій, притаманних механізму правового регулювання, що забезпечує загальний порядок, процес дії кримінального права. Якщо механізм правового регулювання відображає порядок правового регулювання, то така нова

правова категорія, як кримінальний проступок, здебільшого виступає змістовною характеристикою реалізації механізму правового регулювання. Отже, питання врегулювання кримінального проступку доцільно розглядати в площині механізму правового регулювання.

Уведення категорії кримінального проступку передбачає запровадження дещо специфічного механізму правового регулювання, особливий порядок якого спрямований на конкретні види об'єктів суспільних відносин, врегульованих кримінальним правом, яким спричиняється (або може бути спричинено) незначна шкода. Механізм правового регулювання зорієнтований насамперед на вирішення конкретних життєвих ситуацій. Останні виступають у правовому регулюванні як юридичні факти, що породжують відповідно до чинного кримінального законодавства правові наслідки. Тому можна дійти висновку, що при запровадженні кримінальний проступок як зовнішній прояв правового регулювання (правова форма) визначатиме динаміку кримінального права в єдності з його елементами.

Етимологічно слово “форма” походить від латинського “forma”, що означає “зовнішній вигляд, зовнішнє окреслення, видимість чого-небудь”. У загальнонауковому трактуванні “форма” завжди пов'язується з категорією “зміст”. Тобто під формою розуміють той чи інший варіант зовнішнього вираження змісту [12]. Відома точка зору, коли форма визначається як “внутрішня організація змісту”. Досить часто при визначенні форми не вказують на вид організації змісту, а під нею мають на увазі “спосіб існування і вираження змісту” або, навпаки, акцентують увагу на тому, що форма пов'язана зі змістом як внутрішньо, так і зовнішньо: форма – це спосіб існування змісту, його внутрішня структура, організація і зовнішній вираз [13, с. 1328].

Слід зауважити, що поняття правової форми майже не розроблене у вітчизняній теорії права. Більш-менш ґрунтовно та розгорнуто це поняття досліджено у працях таких науковців, як С.С. Алексєєв, Ю.Б. Батуріна, В.М. Горшен'єв, А.П. Заєць, Д.А. Керимов, П.Є. Недбайло, С.М. Олейников, Р.О. Халфіна, Л.С. Явич та ін. Разом з тим у вчених немає єдиної думки щодо визначення цієї категорії.

Так, Л.С. Явич визначає правову форму як соціальну систему, цілісну сукупність елементів (частин юридичної надбудови), що виступають по відношенню до оточуючих їх умов та інших систем єдиним цілим. При цьому він відрізняє правову форму від форми права (внутрішньої та зовнішньої). Аналізуючи останню, Л.С. Явич зазначає, що внутрішня форма права складається з будови юридичної норми та структури системи права, а зовнішня – з системи нормативно-правових актів (джерел права) [14, с. 43]. Д.А. Керимов підтримує позицію Л.С. Явича і зазначає, що правова форма відображає право як систему щодо інших факторів суспільного життя, тобто характеризує право як форму економічного розвитку, державної політики, науково обґрунтованого управління соціальними процесами тощо. Форма ж права характеризує структуру права, його систематизацію, реалізацію, шляхи та способи впливу на суспільні відносини тощо, тобто відображає право як відносно самостійний феномен суспільного життя [15, с. 114]. Отже, в працях Д.А. Керимова, Л.С. Явича та ін. визнається необхідність розуміння правової форми як самостійного поняття та окремої наукової проблеми, хоча в них здебільшого аналізується форма права (джерела права), а правова форма залишена поза увагою.

Таким чином, форма права та правова форма не є тотожними поняттями. Як зазначалося вище, форма права (внутрішня та зовнішня) відображає внутрішню структуру, систему правових явищ та їх зовнішній вираз. У свою чергу правова

форма відображає взаємозв'язок між елементами, що складають та утворюють право як цілісну та єдину систему, а також пов'язує право з не правовими явищами. На відміну від форми права, правова форма не обмежується “світом” права, а виступає як спосіб організації взаємодії елементів, що утворюють право і одночасно відображає зв'язок права з явищем, на яке воно впливає [16, с. 37–55]. Правова форма є багатозначним поняттям і у правовій науці немає єдиної позиції щодо її визначення. На нашу думку, з моменту введення категорії кримінального проступку до кримінально-правової доктрини ця категорія повинна набути статусу прояву (правової форми) правового регулювання у кримінально-правовій сфері, якому притаманно комплекс засобів щодо забезпечення відповідного порядку тих чи інших суспільних відносин, яким спричиняється (або може бути спричинено) незначну шкоду.

Усебічне вивчення природи, сутності, призначення кримінальних проступків, всієї їх багатоскладності та взаємодії з іншими видами правопорушень має важливе значення як для правотворчості, так і для правозастосовної практики. Їх аналіз може сприяти удосконаленню механізму правового регулювання в кримінально-правовій сфері, підвищенню його ефективності. Рівень досягнення мети правового регулювання кримінально-правових відносин значною мірою обумовлений вибором оптимальних засобів, спрямованих на вирішення тих чи інших завдань, що відповідають характеру цих відносин. Держава, будучи безпосереднім ініціатором правових установлень, відповідно до законів соціального розвитку визначає потребу в юридичній регламентації суспільних відносин, їх оптимальну юридичну форму. При цьому модифікація суспільних відносин викликає необхідність трансформації юридичної форми та її складових частин. Одним з найменш досліджених елементів такої форми є кримінальний проступок.

Сьогодні з впевненістю можна стверджувати, що термін “кримінальний проступок” займає певне місце у вітчизняній правовій дійсності, оскільки має законодавче закріплення нормами Кримінального процесуального кодексу 2012 року. Раніше ця категорія розроблялась лише концептуально, наразі це поняття як віддзеркалення правового явища затверджується не тільки у правовій науці, але й частково у юридичній практиці.

Існування правового явища, яке позначається терміном “кримінальний проступок”, і його значення в правовій дійсності ще раз свідчить про багатогранність і об'ємність кримінального права як інституційного утворення, про те, що ключове значення нормативності при характеристиці кримінального права зовсім не передбачає його зведення до однієї лише “системи норм”. Дійсно, галузь кримінального права має відповідне кримінальне законодавство на чолі з Кримінальним кодексом і особливістю галузі кримінального права є наявність специфічного юридичного режиму (“методу регулювання”) – заборони, який характеризує те, як, яким способом (шляхом використання) здійснюється правове регулювання.

Заборона полягає в покладенні на учасників регламентованих правом суспільних відносин суб'єктивних юридичних обов'язків пасивного змісту, тобто спрямованих на утримання від деяких форм поведінки. У межах заборони діє принцип: “заборонено все, крім прямо дозволеного законом” [1, с. 408–410].

Таким чином, категорія “кримінальний проступок” посідає особливе місце в системі правового регулювання суспільних відносин. Проблема встановлення, застосування та функціонування кримінального проступку для врегулювання суспільних відносин є дуже актуальною в сучасній науці кримінального права. Кримінальний проступок зараз розглядається науковцями та законодавцем як

комплексна правова категорія, визначення поняття та ознак якої потребує порівняльного аналізу, розгляду інших категорій правової дійсності, таких як злочин та адміністративне правопорушення.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Загальна теорія держави та права : підруч. для студ. юрид. спец. вищих навч. закладів / [М.В. Цвік, В.Д. Ткаченко, Л.Л. Рогачова та ін.; за ред. М.В. Цвіка, В.Д. Ткаченка, О.В. Петришина]. – Х. : Право, 2002. – 432 с.
2. *Сорокин В.Д.* Правовое регулирование : предмет, метод, процесс / В.Д. Сорокин // Правоведение. – 2000. – № 4. – С. 41–47.
3. *Алексеев С.С.* Механизм правового регулирования в социалистическом государстве / С.С. Алексеев – М. : Юр. лит., 1966. – 146 с.
4. *Козлов Ю.М.* Административные правоотношения / Ю.М. Козлов – М. : Юр. лит., 1976. – 184 с.
5. Загальна теорія держави і права / за ред. В. В. Копейчикова. – К. : Юрінком, 1997. – 320 с.
6. Проблемы общей теории права и государства / под общ. ред. В.С. Нерсесянца. – М. : НОРМА-ИНФРА-М, 1999. – 832 с.
7. *Зайчук О.В.* Теорія держави та права. Академічний курс : підруч./ О.В. Зайчук, Н.М. Оніщенко. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 456 с.
8. *Скакун О.Ф.* Теорія держави і права : підруч. / О.Ф. Скакун ; пер. з рос. – Х. : Консум, 2001. – 656 с.
9. *Косович В.* Формально невизначені терміни як засіб правового впливу / В. Косович // Вісник Львівського університету імені Івана Франка [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Vlnu\\_yu/2010\\_50/025teo50.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Vlnu_yu/2010_50/025teo50.pdf).
10. *Ромашов Р.А.* Теория государства и права / Р.А. Ромашов. – СПб. : Питер, 2006. – 256 с.
11. *Бобылев А.И.* Механизм правового воздействия на общественные отношения / А.И. Бобылев // Государство и право. – 1999. – № 5. – С. 324–327.
12. *Галунько В.В.* Адміністративно-правові основи організації та діяльності Державної служби охорони при Міністерстві внутрішніх справ України : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 “Адміністративне право і процес ; фінансове право ; інформаційне право” / В.В. Галунько. – К., 2003. – 183 с.
13. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і гол. ред. В.Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : Перун, 2003. – 1440 с.
14. *Явич Л.С.* Право и общественные отношения: учеб. пособ. / Л.С. Явич. – М.: Юр. лит., 1971. – 152с.
15. *Керимов Д.А.* Методология права (предмет, функции, проблемы философии права) / Д.А. Керимов. – М. : Современ. гуманитарн. ун-т, 2003. – 520 с.
16. *Спаський А.С.* Правовідносини за участю органів внутрішніх справ у надзвичайних ситуаціях : теоретико-правовий аспект : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / А.С. Спаський. – К., 2007. – 287 с.

Отримано 13.04.2016



УДК 343.85(100:477)

**М.О. Свірін,**  
кандидат юридичних наук,  
старший науковий співробітник,  
**М.М. Давидова**

## **МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД У ЗАПОБІГАННІ ЗЛОЧИННОСТІ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЙОГО ВИКОРИСТАННЯ В УКРАЇНІ**

*В роботі розглядаються основні аспекти механізму запобігання злочинності в зарубіжних країнах, аналізуються моделі, форми та методи запобігання злочинам, що застосовуються у Великій Британії, Федеративній Республіці Німеччини, Сполучених Штатах Америки, Канаді, Японії, з метою визначення шляхів їх використання в Україні. Підкреслюється важливість для України та усієї міжнародної спільноти рішень та документів, що прийняті Конгресами Організації Об'єднаних Націй щодо запобігання злочинності і кримінального правосуддя.*

**Ключові слова:** запобігання злочинності, злочинність у зарубіжних країнах, протидія злочинності.

*В работе рассматриваются основные аспекты механизма предотвращения преступности в зарубежных странах, анализируются модели, формы и методы предупреждения преступлений, применяемые в Великобритании, Федеративной Республике Германии, Соединенных Штатах Америки, Канаде, Японии, с целью определения путей их использования в Украине. Подчеркивается важность для Украины и всего международного сообщества решений и документов, принятых конгрессом Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и уголовному правосудию.*

**Ключевые слова:** предотвращение преступности, преступность в зарубежных странах, противодействие преступности.

*In the study the main aspects of the mechanism of crime prevention in foreign countries are considered, models, forms and methods of the prevention of crimes applied in Great Britain, the Federal Republic of Germany, the United States of America, Canada, Japan for the purpose of definition of ways of their use in Ukraine are analyzed. The importance for Ukraine and all the international community of decisions and the documents accepted by the congress of the United Nations according to the prevention of crime and criminal justice is emphasized.*

**Keywords:** prevention of crime, crime in foreign countries, counteraction of crime.

Євроінтеграційні прагнення України, які на сьогодні є однією з основ стратегії економічного та соціального розвитку нашої держави на найближчі роки, неминуче ведуть до розширення міжнародного співробітництва, зближення правових систем світу. Створення в Україні Національної поліції та низки інших правоохоронних органів, що відбувається в тісній співпраці із зарубіжними фахівцями, прийняття нового Кримінального процесуального кодексу, Закону України “Про Національну поліцію” тощо є прямим свідченням започаткування зближення з правовими системами Європи.

Суттєвого значення при цьому набувають питання, пов'язані із забезпеченням безпеки громадян, підтриманням публічної безпеки, вивченням та використанням зарубіжного досвіду в організації запобігання злочинам.

Згідно з визначенням Ради Європейського Союзу (надалі – ЄС) від 28 травня 2001 р. запобігання – це діяльність, що охоплює всі заходи, які сприяють скороченню злочинів, а також зменшенню відчуття небезпечності (небезпеки) в громадян як кількісно, так і якісно, безпосередньо за допомогою утримання від злочинних дій або через політику і втручання, спрямовані на зменшення можливостей для вчинення злочинів, а також через впливи на причини злочинності [1, с. 144].

У юридичній літературі зазначається, що в країнах-членах ЄС виділяють два рівні профілактики злочинів: соціальну і ситуаційну. Соціальна профілактика спрямована на зміну несприятливих умов формування особистості, особливо мікросередовища й мікросоціальної ситуації. Ситуаційна виходить із того, що окремі категорії злочинних діянь відбуваються за певних обставин, у певний час і певних місцях [2].

Як бачимо, в наведених джерелах наявні два терміни, що стосуються запобіжної діяльності державних інституцій, – запобігання та профілактика. Аналогічно, в Україні як на законодавчому рівні, так і в науковій літературі відсутнє єдине концептуальне розуміння поняття “запобігання злочинності”, а також співвідношення інших термінів, які при цьому застосовуються – попередження, профілактика, превенція, припинення тощо. Дискусії з цих питань тривають, а нормотворці й науковці і надалі недостатньо обґрунтовано застосовують термінологічну синонімію та полісемію.

На наш погляд, слід погодитися з думкою відомого українського вченого А.П. Закалюка, який зазначив, що: “Запобігання злочинності у буквальному розумінні означає діяльність, що перешкоджає вчиненню злочинів. Це коротке визначення відображає основну мету запобіжної діяльності – перешкодити вчиненню злочинів, скоротити їхню кількість і тим самим зменшити розміри злочинності” [3, с. 318]. Далі автор стверджує, що: “Запобігання злочинності як різновид суспільної діяльності належить до таких важливих напрямів останньої, як соціальний контроль та соціальна профілактика. При цьому остання розуміється як цілеспрямована діяльність щодо запобігання порушенням будь-яких суспільних норм, усунення причин, що породжують ці порушення” [3, с. 322].

Виходячи з цих міркувань, а також з того, що переклади праць зарубіжних авторів та їх аналіз у роботах вітчизняних науковців носять суб'єктивний характер, у цій роботі надалі переважно застосовується термін “запобігання” злочинності (злочинам).

**Ступінь наукової розробки проблеми.** Зарубіжний досвід запобігання злочинності розглянуто в роботах М.Г. Вербенського, В.В. Голіни, В.Л. Грохольського, О.М. Джужі, А.П. Закалюка, М.Г. Колодяжного, О.Г. Кулика, О.А. Мартиненко, Б.В. Романюка, А.В. Савченка, М.І. Хавронюка, О.Ю. Шостко та ін. Метою цієї статті є дослідження та порівняння досвіду (практики) зарубіжних країн у сфері запобігання злочинності, а також визначення шляхів його використання в Україні.

Важливість постійного моніторингу питань, пов'язаних з організацією запобігання злочинам, підтримання на належному професійному рівні національних систем кримінального правосуддя неодноразово підкреслювалась міжнародними правовими організаціями, які вивчають проблеми протидії злочинності.

Так, згідно з резолюцією 415(V) Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй (ООН) від 1 грудня 1950 р., починаючи із 1955 р., з метою

вивчення стану й тенденцій злочинності у світі кожні п'ять років проходять Конгреси ООН із запобігання злочинності і кримінального правосуддя [4]. Це універсальні форуми, на яких не тільки підсумовують співробітництво держав світу у сфері боротьби зі злочинністю, а й пропонують нові стратегії запобігання різним її проявам.

Унікальність цих заходів, зазначають В.В. Голіна та М.Г. Колодяжний, полягає в тому, що в їх засіданнях беруть участь понад 100 країн світу. Особливість, теоретична і практична цінність конгресів ООН полягає також у можливостях обмінятися досвідом використання науково обґрунтованих, практично випробуваних і доведених конкретними діями у відповідних країнах світу заходів щодо запобігання злочинам. Матеріали цих конгресів є своєрідним віддзеркаленням сучасного стану світової злочинності та прогресивної практики протидії їй [5].

Документи, які приймаються Конгресом, підтверджуються Генеральною Асамблеєю ООН, що надає їм додатковий авторитет, у результаті чого утворилася ціла низка таких *стандартів*, які охоплюють практично всі аспекти цієї галузі суспільних відносин.

Серед нормативних документів, які стосуються проблем запобігання злочинності, що прийняті Конгресами ООН щодо запобігання злочинності, одними із найбільш важливих для активізації цих процесів в Україні вбачаються Рекомендації щодо міжнародного співробітництва в галузі запобігання злочинності та кримінального судочинства в контексті розвитку і нового міжнародного економічного порядку та *Керівні принципи* щодо запобігання організованим злочинності та боротьби з нею (Восьмий Конгрес ООН, Гавана 1990 р.) [4]. Ці та інші документи, прийняті Конгресами ООН щодо запобігання злочинності, є для вітчизняної поліції та вчених своєрідною дорожньою картою для розбудови в Україні системи запобігання злочинності, залучення до цієї діяльності необхідної кількості державних органів, громадських організацій, широких верств населення тощо.

Головні завдання щодо запобігання злочинності в зарубіжних країнах покладені на поліцію. Незважаючи на те, що в країнах існує різний набір функцій, здійснюваних поліцією, основними з них є запобігання та розкриття злочинів та інших правопорушень.

У Великій Британії, Німеччині, США керівництво діяльністю поліції щодо запобігання злочинності здійснюється або центральними органами поліції, або спеціально створеними з цією метою іншими центральними державними органами. На останні покладається обов'язок узагальнення та координації запобігання правопорушенням у масштабах країни силами всіх правоохоронних органів, у тому числі і поліції.

Значний обсяг відповідальності за стан запобігання злочинності у *Великій Британії* покладено на Міністерство внутрішніх справ. Так, при МВС функціонує постійний комітет по запобіганню злочинності у сфері охорони промислової власності, до якого увійшли представники поліції, страхові агенти та підприємці; у складі МВС знаходиться департамент пробації та контролю за особами, які відбули покарання [6].

Профілактичні служби в територіальних поліцейських підрозділах нечисленні (за цю лінію роботи відповідає виділений штабний працівник або 1-2 працівника, для яких здійснення превентивної діяльності є основним обов'язком). У центральних поліцейських органах у складі оперативних служб створені спеціальні підрозділи, завданням яких є запобігання злочинам та поліпшення взаємовідносин з населенням. В середині таких підрозділів також існує спеціалізація (служби

запобігання правопорушенням серед неповнолітніх і жінок тощо). У місцевих органах поліції підрозділи профілактики входять у службу розслідувань. Зокрема, в поліції м. Лондона підрозділ запобігання злочинам входить до складу департаменту розслідування кримінальних злочинів.

Превентивна діяльність поліції здійснюється на всіх рівнях профілактики – загальній, спеціальній та індивідуальній. У рамках проведення загальної профілактики поліція активно використовує можливості засобів масової інформації (ЗМІ). Наприклад, лондонське телебачення систематично щотижня надає час представникам Скотленд-Ярду (підпорядковується безпосередньо Міністру внутрішніх справ), які надають практичні поради населенню з убезпечення від злочинних посягань, а також звертаються за сприянням для викриття та знешкодження конкретних злочинців. Набуло поширення спеціальне створення стрічок про буденну діяльність поліції та її можливості із запобігання злочинам та виявлення осіб, які їх вчиняють. Крім виступів у ЗМІ працівників поліції, на прохання останніх профілактичні матеріали в цих засобах розміщуються й іншими фахівцями. Така запобіжна діяльність планується профілактичною службою та включається в плани роботи поліцейського формування.

У рамках проведення спеціальної профілактики особливу увагу поліція приділяє роботі з молоддю. Зустрічі, що проводяться в коледжах, за місцем проживання та проведення дозвілля підлітків, мають на меті, поряд із роз'ясненням суспільної небезпеки злочину й невідворотності покарання за його вчинення, відвернути нестійкі елементи від середовища, яке негативно на них впливає. Для цього поліцейські організують спортивні змагання, екскурсії та інші заходи. Така робота здійснюється, як правило, у взаємодії з різними громадськими організаціями.

Незважаючи на те, що в Англії практично всі поліцейські залучені до запобігання правопорушенням, найбільший обсяг обов'язків у цій сфері поліцейської діяльності виконують підрозділи поліції, що забезпечують правопорядок на вулицях, у громадських місцях шляхом патрулювання.

Для запобігання злочинності у Великобританії створено окрему інституцію – Службу по боротьбі з найбільш небезпечною організованою злочинністю SOCA (Serious Organised Crime Agency), метою діяльності якої є впровадження нових способів боротьби з організованою злочинністю [7].

У Законі *Федеративної Республіки Німеччини* (ФРН) “Про організацію Федеральної кримінальної поліції” зазначено, що Федеральна кримінальна поліція, будучи головною організацією, надає допомогу поліцейським службам земель у справі профілактики злочинності.

Основними завданнями поліції землі є: запобігання злочинам (у співпраці з Федеральною кримінальною поліцією), забезпечення безпеки дорожнього руху, підтримка громадського порядку під час масових заходів чи громадської безпеки під час стихійного лиха. У свою чергу, функціями патрульної служби поліції охорони громадського порядку є: запобігання та припинення правопорушень; розслідування дрібних порушень правопорядку; дорожній нагляд та інші аспекти громадської безпеки.

У ФРН виділяють первинну, вторинну і третинну превенцію. Первинна спрямована на подолання дефіциту соціальності й позитивної правосвідомості як головної причини злочинів. Вторинна здійснюється поліцейськими органами й пов'язана із правовими засобами утримання від злочинів. Третинна превенція – це ті запобіжні заходи й засоби, які застосовуються в процесі покарання та ресоціалізації злочинців [2].

У практичній діяльності поліції широко пропагується теза про те, що злочини відбуваються найчастіше тоді, коли потенційний злочинець натрапляє на вразливу, неохоронювану жертву або об'єкт. Тому превентивні заходи мають бути спрямовані на злочинця, або на систему безпеки, або на потенційну жертву (індивідуальна, загальна й віктимологічна профілактика). У цій тріаді особлива увага приділяється охоронній профілактиці та роботі з населенням, спрямованій на його самозахист.

Тривалий час у ФРН вважалося, що запобігання злочинам є так званім "додатковим продуктом" поліцейської роботи, адже саме існування апарату поліції діє як фактор, що стримує злочинність. Але, починаючи з кінця минулого сторіччя, поліція широко практикує цілеспрямовану роботу із громадськістю з орієнтацією на самозахист: консультує населення, як за допомогою технічних засобів вберегти від злодіїв майно і як, завдяки правильним діям, не стати жертвою злочину. З цією метою практикуються: поширення порад щодо запобігання злочинам, трансляція та демонстрація у ЗМІ передач за участю представників поліції, центральною тезою яких є: будь-який контакт поліцейського з населенням повинен служити інтересам запобігання правопорушенням.

У *Сполучених Штатах Америки* використовуються три моделі превентивної діяльності: громадських установ; безпеки індивідуума та модель впливу через навколишнє середовище. На федеральному й місцевому рівнях реалізуються програми запобігання злочинам.

Поліцейська система США повторює трирівневу систему державної влади (федеральний рівень, рівень штатів та місцевий рівень). Основні види поліцейських сил США – федеральні поліцейські органи, поліція штатів та місцева поліція формально незалежні один від одного. До основних напрямів поліцейської діяльності у США зокрема відносяться запобігання і стримування злочинності, забезпечення стабільності та спокою всередині країни, захист особистої власності тощо [8].

Керівництво профілактичною діяльністю поліції у США здійснюється або центральними органами поліції, або спеціально створеними з цією метою іншими центральними державними органами. На останні покладається обов'язок узагальнення та координації запобігання правопорушенням у масштабах країни силами всіх правоохоронних органів, у тому числі й поліції.

Хоча в поліцейських підрозділах США не існує єдиної системи служб, що займаються профілактикою злочинів, на державному рівні вироблені спільні стандарти такої діяльності. Представники поліцейських підрозділів входять до складу комісій, які розробляють програми запобігання правопорушенням у комплексі з програмами вдосконалення законодавства. Так, Національна консультативна комісія зі стандартів та цілей кримінального правосуддя до завдань поліції в цій сфері віднесла розробку програм, які б: заохочували населення брати активну участь у попередженні злочинів; надавали інформацію, що сприяє арешту та засудженню кримінальних злочинців; полегшували впізнання та виявлення викраденої власності; розширили та зміцнили зв'язок поліції з приватним підприємництвом у спільних зусиллях по охороні та безпеці. У деяких штатах участь громадян у зміцненні правопорядку сприяла тому, що кількість пограбувань знизилась утричі. За інформацію, що має оперативно-профілактичне значення, надається винагорода [9].

У територіальних поліцейських підрозділах США функція запобігання злочинам зазвичай покладена на патрульну службу. У її складі діють спеціалізовані відділи, які здійснюють методичне керівництво діяльністю патрульної служби у цій сфері.

Цікавим та корисним для використання в Україні є, на наш погляд, досвід запобігання злочинності в *Японії*.

Перш за все, необхідно зауважити, що в японській юридичній науці термін “кримінальна політика”, який з’явився в Японії на початку 19 ст., визначається як система заходів з контролю над злочинністю. Об’єктами кримінальної політики є не лише злочини в їх кримінально-правовому вимірі, а й усі антисоціальні явища, які завдають збитків правовим інтересам, що охороняються законом. При цьому до кримінальної політики відноситься лише цілеспрямована діяльність, безпосереднім завданням якої є контроль над злочинністю, у т.ч. і заходи щодо запобігання злочинності. Традиційною специфікою організації контролю над злочинністю є широке залученням до цієї діяльності населення в умовах модернізації японського суспільства.

У Японії функціонують: Інститут ООН із запобігання злочинності для країн Азії і Далекого Сходу, Комплексний юридичний НДІ міністерства юстиції і НДІ поліції при Головному поліцейському управлінні, які займаються дослідженням проблем запобігання злочинності. Загальна мета діяльності НДІ поліції полягає в постановці всієї поліцейської діяльності на наукову основу. У НДІ поліції проводяться дослідження щодо вдосконалення запобігання злочинам, вивчення психологічних аспектів злочинної особистості, аналізу криміногенної ситуації тощо.

У Японії існують системи запобігання злочинності: в широкому сенсі, (охоплює майже всі сфери соціального життя); у вузькому сенсі (сукупність специфічних цілеспрямованих державних заходів); контролю на державному і муніципальному рівнях і неформального контролю; раннього запобігання та запобігання повторної злочинності [10].

Таким чином, акценти в запобіганні злочинності в Японії зміщені зі сфери “державно-правового” у сферу “соціального”. Як зауважує більшість дослідників, правильно сконструйоване законодавство і його застосування мають надзвичайно важливе значення у кримінальній політиці. Одним із прикладів ефективності законодавства у справі запобігання злочинності в Японії є (найжорсткіше серед основних розвинених країн) правове регулювання володіння вогнепальною зброєю. На кінець 20 ст. в Японії вбивства із застосуванням вогнепальної зброї склали лише 4,7 %, розбійні напади – 1,3 %, заподіяння тілесних ушкоджень – 0,1 % [10].

Для запобігання первинній злочинності в Японії, зокрема, виявляються, і піддаються індивідуальному виховному впливу важкі підлітки в школі; здійснюється широка пропаганда законослухняності, поліцією, школою, громадськими організаціями; вживаються заходи для усунення умов вчинення злочинів [11].

Головний фактор ефективності контролю над злочинністю в Японії – це інтенсивна виховна робота. Держава і суспільство, спираючись на національні традиції, виховують законослухняних громадян, схильних ставити свою працю і свій добробут у жорстку взаємозалежність. Спеціалізовані органи беруть участь у виховній роботі, здійснюючи її у дорученій їм частині, і задовольняють одну з найважливіших потреб населення – безпеку.

Взаємодія японської держави з суспільством у галузі запобігання злочинності носить різноманітний характер. Форми і методи цієї співпраці постійно оновлюються. В людних місцях розміщені, звернені до громадян і призначені для пробудження їх активності: табло з інформацією про кількість ДТП та їх жертв; схеми житлових будинків із зазначенням можливих шляхів проникнення злочинців і т.д.

Вживаються заходи для усунення причин та умов, що сприяють вчиненню злочинів: під особливий контроль беруться не освітлені в нічний час місця скупчення молоді, посилюються охорона фінансових установ, а також поліцейський контроль над віднесеними до об'єктів такого контролю закладами та підприємствами.

У переважній більшості зарубіжних країн до заходів щодо запобігання злочинності широко залучається населення.

Так, у **Канаді** практикується участь громадян у патрулюванні. Діючи спільно з поліцією, цивільні патрулі виконують важливі завдання задля зниження страху перед злочинцями й підтримують відчуття особистої безпеки у громадян. У Великобританії населення також залучається до співпраці з поліцією (патрулювання, чергування в найбільш криміногенних районах). Представникам громадськості безкоштовно видається “поліцейське” обмундирування (без знаків розрізнення і службової атрибутики), а також засоби радіозв'язку, кийки, наручники й навіть зброя для “бойового” патрулювання на поліцейських автомобілях. Ця діяльність дістає моральну й матеріальну підтримку суспільства й держави [2].

Залучення добровільних помічників поліції до виконання її завдань дозволяє долучати широку громадськість до поліцейської роботи у сфері запобігання злочинам, позитивно впливає на сферу взаємодії населення з поліцією та не зменшувати ефективність її діяльності у випадку тимчасового зменшення асигнувань на правоохоронну сферу.

Служба добровільних помічників поліції має різні назви: волонтери поліції, допоміжна поліція, поліцейський резерв. У Великобританії це служба спеціальних констеблів. Вони носять поліцейську уніформу, мають майже всі обов'язки констебля. Спеціальні констеблі виконують функції кадрових працівників поліції кілька годин на тиждень на безоплатній основі [9].

У США такі формування мають назву “громадські помічники поліції”. У деяких містах успішно працюють цивільні патрулі, що здійснюють превентивну діяльність. До їх повноважень входить припинення незначних порушень правопорядку, контролювання деяких транспортних порушень, припинення злочинної діяльності, за винятком тяжких злочинів.

Вбачається, що забезпечення участі населення в системі запобігання злочинності є важливим аспектом у діяльності поліції і безперечно приводить до позитивних результатів у зазначеній сфері суспільних відносин. Проте успішною така діяльність буде лише за умови співрозуміння між поліцією та населенням, довіри громадян до поліцейської діяльності. Водночас останніми роками спостерігається наявність суттєвої кризи в таких відносинах у країнах ЄС та США. В Європі це пов'язане, в першу чергу, з інтенсивним міграційним рухом, що став об'єктивним чинником для виникнення низки суттєвих загроз у сфері внутрішньої безпеки їх країн.

У США ж наявна криза у відносинах поліції з афро-американською частиною населення, особливо – молоддю. Ця криза розпочалася після того, як у серпні 2014 року в місті Фергюсон штат Міссурі патрульний застрелив темношкірого підлітка, якого намагався затримати за підозрою в участі в пограбуванні магазину. Підліток вів себе агресивно и навіть намагався відібрати в поліцейського пістолет, після чого той застосував зброю. Виправдання судом присяжних цього офіцера поліції викликало масові безлади в місті, для ліквідації яких були залучені поліцейський спецназ та Національна гвардія. Після цього у США пройшла хвиля акцій протесту, різко підвищилась кількість загиблих поліцейських. У США констатують, що у відносинах поліції та суспільства наявна глибока криза [12].

Вочевидь, що такий стан взаємовідносин поліції з населенням не сприятиме покращенню діяльності щодо запобігання злочинності. Аналіз цих наслідків буде предметом наступних кримінологічних досліджень.

Аналіз форм і методів запобігання злочинам, що використовуються в зарубіжних країнах, надає підстави дійти таких висновків.

1. У зарубіжних країнах відбувається постійний рух до реалізації у запобіжній діяльності принципів системності, адекватного забезпечення, гуманізму й участі в цьому всіх членів суспільства. Міжнародна спільнота та міжнародні організації, усвідомлюючи, що для запобігання злочинності необхідне міжнародне співробітництво, здійснює під егідою ООН заходи по розробленню відповідної нормативної бази – міжнародних стандартів. У їх розробці важлива роль належить Конгресу ООН із запобігання злочинності і кримінального правосуддя.

2. Враховуючи міжнародні стандарти, в зарубіжних країнах при розробці заходів щодо запобігання злочинності все більше звертаються до широкого соціального підходу. Запобігання злочинності стає частиною програм національного та соціально-економічного розвитку держав.

3. У зарубіжних країнах поліція при запобіганні злочинності спирається на широку підтримку населення, залучаючи громадян до активної співпраці. Значна увага при цьому приділяється усуненню причин і умов злочинів, припиненню актів вандалізму, запобіжним заходам щодо конфліктних ситуацій, формуванню довірчих відносин між поліцією і громадянами.

4. Враховуючи міжнародний досвід при побудові в Україні системи запобігання злочинам серед основних заходів необхідно передбачити: підвищення свідомості громадян; проведення досліджень структури злочинності, проблем корупції, причин, умов та наслідків злочинів; розроблення відповідних програм на загальнодержавному та регіональних рівнях; організацію та підвищення рівня якості підготовки кадрів для правоохоронних та судових органів; удосконалення вітчизняного законодавства, зокрема щодо імплементації положень міжнародно-правових норм, протидії організованій злочинності та корупції тощо; розширення міжнародного співробітництва та забезпечення застосування сучасних технологій у запобіганні злочинності.

5. Водночас при вирішенні питань щодо використання позитивного зарубіжного досвіду в запобіганні злочинності, запровадження його в діяльність Національної поліції України необхідно враховувати перспективність такої імплементації. Незважаючи на всю можливу прогресивність методів та способів діяльності поліції зарубіжних країн, їх застосуванню в Україні має передувати всебічний аналіз ймовірності “приживання” нових форм роботи на вітчизняному правоохоронному “ґрунті”. Вбачається, що в цій роботі мають бути максимально використані напрацювання вітчизняних вчених-кримінологів, практичний досвід запобіжної діяльності правоохоронців України.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Міняйло Н.Є.* Зарубіжний досвід запобігання організованій злочинності / Н.Є. Міняйло // Науковий вісник Чернівецького університету. Правознавство. – 2013. – Вип. 660. – С. 144–149.
2. *Кримінологія* : учеб. / под ред. проф. Малкова В.Д. – М. : ЗАО Юстицинформ, 2004. – С. 527.
3. *Закалюк А.П.* Курс сучасної української кримінології: теорія і практика: у 3 кн. / А.П. Закалюк. – К. : Видавничий Дім “Ін Юре”, 2007. – С. 424.
4. Конгрессы ООН по предупреждению преступности и уголовному правосудию : сб. материалов : в 3 кн. – Кн. 1 / Нац. акад. прав. наук Украины ; НИИ изучения проблем



преступності ім. акад. В.В. Сташиса ; кол. сост. : В. В. Голина, М. Г. Колодяжний ; под ред. В.В. Голины. – К. : Ред. журн. “Право України” ; Харьков : Право, 2013. – С. 188.

5 *Голина В.В.* Конгреси ООН : перспективи використання їх рекомендацій у плануванні та здійсненні заходів запобігання злочинності в Україні / В.В. Голина, М.Г. Колодяжний // Проблеми законності. Збірник наукових праць. – 2010. – Вип. 108. – С. 169–177 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.nbuv.gov.ua](http://www.nbuv.gov.ua).

6. *Матюхіна Н.П.* Поліція Великобританії : сучасні тенденції розвитку та управління : монографія / Н.П. Матюхіна. – Х. : НУВС, 2001. – С. 130.

7. *Шостко О.Ю.* Аналіз ефективної діяльності системи кримінальної юстиції у сфері протидії організованим злочинності в окремих європейських країнах / О.Ю. Шостко // Проблеми законності. – 2009. – № 1. – С. 176–185.

8. *Рогов А.И.* Полиция в системе уголовной юстиции США : организационные и процессуальные аспекты : дис. канд. юрид. наук : 12.00.09 / А.И. Рогов. – М., 1990. – С.192.

9. *Gill M.L., Mawby R. I.* A Special Constable : A study of the Police Reserv. –USA-England, 1990. – С. 237.

10. *Уеда К.* Злочинність і криминологія в сучасній Японії / К. Уеда. – М., 2000.

11. *Іванов А.М.* Організована злочинність і боротьба з нею в Японії : автореф. ... канд. юрид. наук. / А.М. Іванов. – Вл., 2000.

12. *Караш Юрій.* Полиция и власть в США: “Неладно что-то в Датском королевстве” / Ю. Караш // Posted January 16th, 2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.liberal.ru/upload/files/police\\_text.pdf](http://www.liberal.ru/upload/files/police_text.pdf).

Отримано 07.04.2016

## ПОТЕРПІЛІ ВІД ХУЛІГАНСТВА (ЗА МАТЕРІАЛАМИ УЗАГАЛЬНЕННЯ СУДОВОЇ ПРАКТИКИ)

*Стаття присвячена питанню кримінологічної характеристики потерпілих від хуліганства. Розглянуто соціально-демографічні характеристики потерпілих, на підставі чого вперше у вітчизняному правознавстві створено типовий віктимологічний портрет жертви хуліганства, що дозволяє виявити відповідні риси та соціальні групи населення, які найбільш часто потерпають від цього виду суспільно небезпечних діянь. Крім того, у статті приділяється увага поведінці жертви та її ролі в генезі злочину. Акцентовано на тому, що кримінологічна характеристика особи потерпілого має важливе наукове та прикладне значення для формування їх типології, з'ясування детермінації хуліганських дій, розробки ефективних заходів віктимологічного запобігання зазначеному виду злочинів.*

**Ключові слова:** потерпілий, хуліганство, кримінологічна характеристика, віктимність, запобігання злочинам.

*Статья посвящается вопросу криминологической характеристики потерпевших от хулиганства. Рассмотрены социально-демографические характеристики потерпевших, на основании чего впервые в отечественной юриспруденции создан типовый виктимологический портрет жертвы хулиганства, что позволяет выявить соответствующие черты и социальные группы населения, наиболее часто страдающие от данного вида преступлений. Кроме того, в статье обращается внимание на поведение жертвы хулиганства и ее роли в генезисе преступления. Акцентировано на том, что криминологическая характеристика личности потерпевшего от хулиганства имеет важное научное и практическое значение для формирования их типологии, уяснения детерминации хулиганских действий, разработки эффективных мер виктимологического предупреждения указанного вида преступлений.*

**Ключевые слова:** потерпевший, хулиганство, криминологическая характеристика, виктимность, предупреждение преступлений.

*Paper deals with the criminological characteristic of hooliganism victims. It gives an analysis of social and demographic characteristics of the victims. It is given modern victimological portrait of hooliganism victims. It allows identifying certain victimization properties and social groups, which frequently suffer from such crimes. It is specially noted that the criminological characteristics of hooliganism victims is of great scientific and practical importance for the formation of their typology, understanding the determination of hooliganism, the development of effective measures of victimization crime prevention.*

**Keywords:** victim, hooliganism, criminological characteristics victimization, crime prevention.

Сучасні позитивні тенденції, що існують в українському суспільстві і виражаються в зростанні рівня освіти та культури населення, правосвідомості, державної охорони громадського порядку, ще не в змозі повною мірою викоринити

таке вкрай негативне та застаріле явище, як хуліганство. Тому кримінологічне дослідження цього злочину з метою розроблення ефективних заходів запобігання та протидії хуліганству є одним із нагальних завдань сучасної кримінологічної науки.

Значний інтерес для кримінологічної характеристики аналізованого злочину мають дані про потерпілих (жертв), їх поведінку, причини, що зумовили вчинення незаконних дій. Адже нерідко, ще на стадії виникнення та розвитку конфліктної ситуації, яка була поштовхом для вчинення злочину, поведінка потерпілого від хуліганських дій була не такою пасивною та малозначною, як може здаватися на перший погляд, а відверто провокативною чи на межі злочинної.

На загальнотеоретичному рівні питання віктимології висвітлювались у працях таких українських науковців, як-от: В.В. Василевич, О.М. Джужа та Є.М. Моїсеєв, О.Г. Кулик, В.С. Малишев, В.О. Туляков та ін. [1; 2; 3; 4]. Щодо віктимологічної характеристики жертв хуліганства слід зазначити, що це питання є малодослідженим – не в останню чергу через брак кримінологічного пізнання цього злочину. У вітчизняній юридичній науці дослідженню особи потерпілого від хуліганства приділялась увага на рівні дисертацій: М.М. Єфімова, О.А. Івахненка, В.О. Калашнік, В.В. Налуцишина, Г.І. Піщенко [5; 6; 7; 8; 9]. Заслужує також на увагу монографія В.В. Кузнецова, В.В. Бабаніної та Л.О. Кузнецової [10].

Аналіз відповідних наукових праць та інших джерел свідчить про те, що віктимологічній характеристиці особи, потерпілої від хуліганства, після прийняття Кримінального кодексу України 2001 р., на теренах вітчизняної науки, повторимо, приділялось недостатньо уваги. Потерпілі від хуліганства переважно вивчались у контексті дослідження об'єкта хуліганства, психологічного аналізу мети та мотиву цього виду злочинів, криміналістичної характеристики потерпілих. Водночас висвітлена у працях згаданих науковців інформація щодо жертв хуліганства створює необхідну основу для подальших досліджень зазначеної теми.

Завданням статті вбачаємо висвітлення складових кримінологічної характеристики осіб, потерпілих від хуліганства: соціально-демографічних та віктимологічних рис. Така інформація дозволить у подальшому створити типологію жертв хуліганства і на цій основі розробити ефективні заходи віктимологічного запобігання.

Дослідження ґрунтується на узагальненні емпіричного матеріалу, здобутому шляхом вибіркового вивчення нами 400 матеріалів архівних кримінальних проваджень про хуліганство (ст. 296 Кримінального кодексу України (далі – КК України)), що розглянуті місцевими судами Дніпропетровської, Івано-Франківської, Київської, Кіровоградської, Львівської, Одеської, Тернопільської і Херсонської областей, міст Києва та Харкова упродовж 2010–2015 років.

Отже, на підставі вивчення та узагальнення судової практики у справах про хуліганство встановлено, що злочинцями було завдано моральної, фізичної або майнової шкоди 524 особам, з яких 94,8 % були фізичними особами, а 5,2 % – юридичними. У 2,5 % проваджень – потерпілі відсутні. У статті визначено типові особливості фізичних осіб, потерпілих від хуліганства.

За характером завданої шкоди: 82% потерпілим спричинено фізичну шкоду у виді тілесних ушкоджень різного ступеня тяжкості (легкі тілесні ушкодження, що не призвели до короткочасного розладу здоров'я чи незначної втрати працездатності (47,9 %) або спричинили короткочасний розлад здоров'я або незначну втрату працездатності (22,3 %), середньої тяжкості тілесні ушкодження (6,4 %), тяжкі тілесні ушкодження (4,2 %), тяжкі тілесні ушкодження, що спричинили смерть потерпілого (1,2 %); у багатьох випадках (33,4 %) особам

завдано матеріальної шкоди у виді знищення чи пошкодження майна, тимчасового припинення нормальної діяльності закладів відпочинку чи торгівлі тощо; майже кожній десятій жертві (9,4 %) заподіяно моральну шкоду через приниження честі та гідності, погрозу фізичної розправи тощо<sup>1</sup>.

1. Соціально-демографічні ознаки особи (включають відомості про стать, вік, національність і громадянство, сімейний стан, рівень освіти, соціально-професійний статус, місце роботи, засоби існування потерпілого) мають важливе наукове та практичне значення. Така інформація на підставі узагальнених рис осіб дозволяє виявити соціальні групи населення, які найбільш часто потерпають від цього виду суспільно небезпечних діянь та, відповідно, потребують посилення заходів віктимологічної профілактики.

*Стать.* У процесі вивчення матеріалів судової практики було встановлено, що чоловіки частіше стають жертвами хуліганства (76,5 %), аніж жінки (23,5 %). Наведені результати є очевидними з огляду на те, що чоловіки, як правило, більш самовпевнені та рішучі. Вони частіше заводять нові знайомства (подекуди досить сумнівні) та вступають у сторонні конфлікти, мають більше вільного часу, оскільки не обтяжені домашньою роботою та вихованням дітей, більше схильні до вживання алкогольних напоїв.

*Вік.* Установлено, що серед потерпілих від хуліганства 54,7 % становить молодь, тобто особи віком від 14 до 35 років, жертви середнього та старшого віку складають 45,3 %. Найбільш поширена вікова група – особи віком від 19 до 25 років (19,5 %). На другому місці – особи від 26 – 30 років (15,1 %), на третьому – 51 – 65 років (11,9 %). Водночас варто звернути увагу на категорію неповнолітніх потерпілих (осіб від 14 до 18 років), кількість яких становить 11% та практично дорівнює показнику неповнолітніх хуліганів (11,2 %). Наведені дані є досить передбачуваними, оскільки у хуліганів і потерпілих цієї вікової групи – спільні місця навчання, проведення дозвілля, подібні інтереси. Стосовно віктимності неповнолітніх слід наголосити на такому: до одного з основних факторів, які її формують, може належати несформованість особи у фізичному та моральному сенсі, що заважає протистояти хуліганським діям, завчасно виявляти потенційно небезпечні ситуації, об'єктивно оцінювати їх та уникати.

Загалом наведена вікова характеристика доводить той факт, що жертвою хулігана може стати як школяр, так і пенсіонер, що потребує розроблення диференційованих заходів віктимологічної профілактики, спрямованих на різні вікові групи.

*Громадянство та національність.* Судова практика свідчить про те, що 97,6 % осіб, постраждалих від хуліганства, є громадянами України, 2,4 % – громадянами інших країн. За національністю 90,7 % жертв – українці, 6,2 % – росіяни, 3,1 % – представники інших національностей. Такі ознаки є майже ідентичними з даними про осіб злочинців, що свідчить про те, що цей вид злочину – поширений серед співвітчизників.

*Сімейний стан.* Значна кількість потерпілих (45,0 %) не перебували у шлюбі, 27 % – на момент вчинення злочину були одружені. Стосовно інших 28,0% відповідні відомості у матеріалах справ відсутні. Наведені показники можуть свідчити про позитивну антивіктимогенну роль сім'ї.

*Рівень освіти.* Освітній рівень потерпілих характеризується такими показниками. Третина жертв (32,4 %) мала вищу або незакінчену вищу освіту; в інших осіб була повна загальна середня освіта (19,5 %), професійно-технічна (13,3 %),

<sup>1</sup> *Примітка.* Сума наведених показників перевищує 100 %, оскільки іноді потерпілим одночасно було завдано як фізичної, так і матеріальної чи моральної шкоди.

базова загальна середня освіта (5,2 %) чи початкова загальна освіта (1,4 %). Стосовно 28,0 % осіб інформація щодо рівня освіти у матеріалах кримінальних проваджень – відсутня.

Порівнявши наведені дані з відповідними показниками стосовно засуджених (вищу або незакінчену вищу освіту мали 17,5 %, повну загальну середню освіту – 36,6 %, професійно-технічну – 26,8 %, базову загальну середню освіту – 17,5 %), можна помітити, що освітній рівень як злочинців, так і потерпілих є досить високим. Це не обов'язково можна розглядати в аспекті віктимологічних факторів, однак така ситуація може викликати запитання щодо моральних засад освіти в нашій державі.

*Соціально-професійний статус. Місце роботи.* На момент вчинення злочину 21,6 % потерпілих не працювали і не навчались, 11,4 % були студентами або учнями загальноосвітніх, професійно-технічних чи вищих навчальних закладів, 5,2 % – пенсіонерами, а щодо 20,8 % осіб в матеріалах справи не було відомостей.

Значна частина осіб (41,0 %) була офіційно працевлаштована на підприємствах різних форм власності та займалась суспільно корисною працею. На підставі наявних в матеріалах кримінальних проваджень відомостей щодо місця роботи та займаної посади, а також відповідно до Класифікатора професій, затвердженого наказом Держспоживстандарту України № 327 від 28.07.2010 (в редакції від 01.03.2015), нами визначено такі категорії професій жертв [11]. Зокрема, 27,5 % потерпілих були працівниками сфери торгівлі та послуг (працівники охоронних служб, продавці в магазинах, бармени тощо), 23,1 % – фізичними особами-підприємцями (підкреслимо, що така категорія працівників у Класифікаторі професій не згадується, а виокремлена нами з власної ініціативи на підставі результатів вивчення матеріалів судової практики), 15,2 % – робітниками з обслуговування, експлуатації та контролювання за роботою технологічного устаткування, складання устаткування та машин (водії автотранспортних засобів, робітники, що обслуговують промислове устаткування); 12,8 % – керівниками та менеджерами (директори фірм, менеджери, начальники відділень міліції тощо), 10,3 % – професіоналами (інженери, юристи, економісти, прокурори, викладачі вищих навчальних закладів тощо), 7,4 % – фахівцями (оперуповноважені, адвокати, інспектори органів внутрішніх справ тощо), 2,5 % – кваліфікованими робітниками з інструментом (слюсарі тощо), 1,2 % – представниками найпростіших професій (консьєржі тощо).

Зазначені дані свідчать про те, що представники сфери торгівлі та послуг (у т.ч. фізичні особи-підприємці, які здійснюють аналогічну діяльність) через специфіку своєї роботи нерідко стають потерпілими від хуліганства, оскільки досить часто, у зв'язку з виконанням своїх процесійних обов'язків, вони змушені мати справу з особами у стані алкогольного сп'яніння та за необхідності припиняти їх протиправні дії.

*Засоби існування.* На момент злочинного посягання 41 % потерпілих працювали і отримували заробітну плату, 12,5 % отримували пенсію або стипендію, 4,2 % перебували на утриманні в інших осіб, 21,6 % осіб не мали офіційного джерела доходів, не працювали, не навчались, щодо 20,7 % жертв інформація відсутня.

Такі результати у порівнянні з даними про злочинців (60,9 % осіб не мали офіційного джерела доходів, не працювали, не навчались; 22,5 % працювали і отримували заробітну плату, 11,8 % отримували пенсію або стипендію, 4,8 % перебували на утриманні в інших осіб) свідчать про те, що жертви хуліганства є більш матеріально забезпеченими.

2. У кримінологічній літературі під віктимністю розуміється реалізована злочинним актом підвищена здатність особи, через наявність у неї певних моральних і фізичних властивостей, ставати жертвою злочину за відповідних обставин, інакше кажучи, нездатність уникнути небезпеки там, де це було об'єктивно можливим [12].

З огляду на це, постає питання щодо поведінки жертви хуліганства та її ролі в генезі злочину.

Нами виявлено, що в ситуації, яка передувала вчиненню злочину, поведінка потерпілих характеризувалась такими показниками. У 66,8% осіб поведінка була нейтральною, тобто такою, яка жодним чином не могла спровокувати злочинні дії щодо них. Таку інформацію отримано в результаті вивчення протоколів допиту потерпілих, які, зазвичай, не в змозі об'єктивно оцінити свою поведінку з точки зору віктимності.

16,8 % потерпілих виконували трудові обов'язки (охорона місць торгівлі чи громадського харчування (3,6 %), реалізація товарів у місцях торгівлі (3,4 %), надання послуг у сфері автоперевезень (1,6%), надання послуг у сфері громадського харчування (1,4 %), охорона державних підприємств, установ чи організацій (1,4%), охорона громадського порядку (1,4 %), надання медичної допомоги (1,2 %), інше (2,8 %). Наведене свідчить про підвищення рівня віктимності в осіб не через характерну для них поведінку, а через виконання визначеної соціальної ролі, пов'язаної з виконанням трудових обов'язків чи місцем роботи.

Крім того, у 8,7 % потерпілих поведінка була віктимною та відверто провокуючою (потерпілий перший почав ображати винного чи його друзів, сварився, також вчиняв хуліганські дії тощо). Частина учасників конфлікту (1,8 %) легковажно себе поводи́ла – потерпілий запросив додому малознайому особу чи вживав алкогольні напої з такою особою. Характер поведінки ще 5,9 % жертв не вдалося встановити з наявної в матеріалах проваджень інформації.

На момент вчинення злочину 17,1 % потерпілих перебували у стані алкогольного сп'яніння (для порівняння – кількість хуліганів, які вчинили злочин у стані алкогольного сп'яніння, становить 71 %). Вважаємо, що такий показник може бути більшим, оскільки при проведенні досудового розслідування працівниками правоохоронних органів досить рідко приділяється увага з'ясуванню такої характеристики потерпілих. Зазначену інформацію нам вдалося виявити тільки завдяки наявним у матеріалах справи протоколам допиту (які інколи доводилось порівнювати з протоколами допиту свідків злочину), в яких потерпілі не завжди акцентували увагу на вживанні алкоголю.

Безпосередньо в момент хуліганства потерпілі поводи́ли себе таким чином: намагалися втекти чи втекли (19,7 %); не вживали жодних дій (18,7 %); заспокоювали хулігана (17,8 %); припиняли хуліганські дії (розбороняли учасників конфлікту, викликали працівників правоохоронних органів тощо) (10,8 %), у тому числі затримували злочинця (3,8 %); чинили опір хуліганським діям (нерідко – активний), що мав ознаки необхідної оборони (10,4 %); робили зауваження щодо неправомірної поведінки (6,6 %); погрожували зверненням до правоохоронних органів (2,6 %); кликали на допомогу (1,6 %). Щодо поведінки 8,0% потерпілих матеріали справ не містять інформації. Таким чином, поведінка потерпілих, як правило, характеризується активними діями позитивного характеру, спрямованими на нейтралізацію злочинного наміру хулігана.

Після вчинення хуліганства 42,9 % жертв звертались за допомогою до правоохоронних органів (інколи – до приватних служб охорони), 24,5 % не вживали жодних дій, 19,9 % звертались за допомогою до громадян, 5,2 % до близьких родичів, 3,2 % до колег, 0,8 % затримували хулігана. Про посткримінальну поведінку 3,4 % потерпілих інформація відсутня.

Має інформаційне значення, з віктимологічної точки зору, характеристика взаємин жертви з хуліганом. Так, 80,7 % потерпілих були раніше незнайомі, 6,3 % – малознайомі, 3,4 % – знайомі за сумісним провадженням часу, 3,2 % – за місцем проживання, 2,0 % – за місцем роботи, 1,4 % були родичами, 1,0 % – знайомими за місцем навчання.

Викладене дає підстави вперше сформувавши типовий віктимологічний портрет потерпілого від хуліганства. Це – молодий чоловік віком від 19 до 30 років, громадянин України, українець, неодружений, з вищою або незакінченою вищою освітою, офіційно працевлаштований, не схильний до вживання алкогольних напоїв, зі злочинцем не знайомий. Перед вчиненням злочину поводить себе нейтрально, під час посягання – активно вчиняє дії, спрямовані на припинення злочину, після – звертається до правоохоронних органів.

Порівняння кримінологічних портретів потерпілого та злочинця свідчить про те, що вони виявляють тотожність у таких показниках, як стать, вік, громадянство та національність, сімейний статус. Разом із тим особа жертви характеризується більш позитивними соціальними рисами.

У цілому жертва хуліганства характеризується комплексом досить стабільних типових соціально-демографічних рис, які, взаємодіючи із зовнішніми чинниками, підвищують можливість особи стати жертвою злочину, оскільки деякі з них мають віктимний характер та схожі з характерними ознаками злочинця.

Наведена кримінологічна характеристика особи потерпілого від хуліганства має важливе наукове та прикладне значення для формування типології жертв хуліганства, детермінації хуліганських дій, розробки ефективних заходів віктимологічного запобігання зазначеному виду злочинів.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Джужа О.М.* Кримінологічна віктимологія : навч. посіб. /Є.М. Моїсєєв, О.М. Джужа, В.В. Василевич та ін. – К. : Атіка, 2006. – 352 с.
2. *Кулик О.Г.* Злочинність в Україні : теорія і практика кримінологічного дослідження : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.08 / О.Г. Кулик. – К., 2013. – 681 с.
3. *Мальшев В.С.* Кар'єра жертви. Популярно о виктимологии / В.С. Мальшев. – Донецк : Юрпресс, 2002. – 400 с.
4. *Туляков В.А.* Виктимология. Социальные и криминологические проблемы / В.А. Туляков. – Одесса : Юрид. лит., 2000. – 335 с.
5. *Єфімов М.М.* Криміналістична характеристика та особливості розслідування хуліганства : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 / М.М. Єфімов. – Дніпропетровськ, 2015. – 239 с.
6. *Івахненко О.А.* Кримінальна відповідальність за хуліганські діяння : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / О.А. Івахненко. – Дніпропетровськ, 2015. – 205 с.
7. *Калашнік В.О.* Психолого-юридична характеристика хуліганства : дис. ... канд. юрид. наук : 19.00.06 / В.О. Калашнік. – К., 2009. – 216 с.
8. *Налуцишин В.В.* Кримінальна відповідальність за хуліганство (ст. 296 КК України) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / В.В. Налуцишин. – К., 2008. – 266 с.
9. *Піщенко Г.І.* Попередження хуліганства (кримінально-правовий та кримінологічний аспекти) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / Г.І. Піщенко. – К., 1999. – 19 с.
10. *Кузнецов В.В.* Кримінальна відповідальність за хуліганство : національний та зарубіжний досвід : моногр. / В.В. Кузнецов, В.В. Бабаніна, Л.О. Кузнецова. – К. : ТОВ НВП "Інтерсервіс", 2013. – 268 с.
11. Національний класифікатор України "Класифікатор професій" ДК 003:2010 : Наказ Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики від 28.07.2014 № 327 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/rada/show/va327609-10>.
12. *Франк Л.В.* Виктимология и виктимность. Об одном новом направлении в теории и практике борьбы с преступностью : учеб. пособ. / Л.В. Франк. – Душанбе : Изд-во Тадж. гос. ун-та, 1972. – С. 22.

Отримано 02.06.2016

Є.В. Лащук,

кандидат юридичних наук, доцент

## ПРОБЛЕМА СПЕЦІАЛЬНОЇ КОНФІСКАЦІЇ В АСПЕКТІ КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

*У статті окреслено вектори подальших досліджень у напрямі вирішення питання щодо встановлення відповідності між тими міжнародними зобов'язаннями України, які вона на себе взяла стосовно запровадження світових стандартів у сфері конфіскації майна засуджених, і тими положеннями чинного законодавства, що виступають результатом імплементації зазначених зобов'язань.*

**Ключові слова:** конфіскація майна, спеціальна конфіскація, інші заходи кримінально-правового характеру, заходи безпеки, кримінально-правова політика, міжнародна кримінально-правова політика.

*В статті обозначены векторы дальнейших исследований в направлении решения вопроса об установлении соответствия между теми международными обязательствами Украины, которые она на себя взяла в части внедрения мировых стандартов в сфере конфискации имущества осужденных, и теми положениями действующего законодательства, которые выступают результатом имплементации этих обязательств.*

**Ключевые слова:** конфискация имущества, специальная конфискация, иные меры уголовно-правового характера, меры безопасности, уголовно-правовая политика, международная уголовно-правовая политика.

*Paper outlines the vectors of further studies towards solving the problem about the establishing a correspondence between those international obligations of Ukraine between the Ukrainian international obligations, which she took in the implementation of international standards in the field of confiscation of property of convicted persons, and the dispositions of applicable law, which are the result of the implementation of these commitments.*

**Keywords:** confiscation of property, special confiscation, other measures criminal law, security measures, criminal law policy, international criminal law policy.

Однією з невід'ємних гарантій, на яких ґрунтується існування правової держави, є положення ч. 6 ст. 41 Конституції України, згідно з яким конфіскація майна може бути застосована виключно за рішенням суду у випадках, обсязі та порядку, встановлених законом. У розвиток цього положення в Цивільному кодексі України передбачено, що до особи може бути застосовано позбавлення права власності на майно за рішенням суду як санкція за вчинення правопорушення (конфіскація) у випадках, встановлених законом; конфісковане майно переходить у власність держави безоплатно; обсяг та порядок конфіскації майна встановлюються законом (ст. 354).

З прийняттям Верховною Радою України 18 квітня 2013 р. Закону України № 222-VII "Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України стосовно виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України", який набув чинності 15 грудня 2013 р.,



у законодавство України про кримінальну відповідальність було запроваджено спеціальну конфіскацію як захід кримінально-правового характеру, що не є покаранням.

Покарання майнового характеру та інші (альтернативні) кримінально-правові заходи завжди викликали значний інтерес у науковій спільноті й практикуючих юристів. Особливо гострі дискусії зазначена проблематика зумовлює останніми роками й в Україні. У вітчизняній кримінально-правовій та кримінологічній доктрині питанням, які пов'язані зі спеціальною конфіскацією, приділялася увага у працях Д.С. Азарова [1], В.С. Батиргарєєвої [2], І.М. Горбачової [3], Н.О. Гуторової [4], К.П. Задой [5], В.П. Козирєвої [6], О. Кондри [7], А.А. Музики та О.П. Гороха [8], О.С. Пироженка [9], Г.М. Собко [10], М.І. Хавронюка [11], В.І. Цимбалюка [12], А.М. Яценка [13] та ін. Водночас ці питання не могли бути вирішені через постійні зміни в законодавстві України про кримінальну відповідальність, внаслідок яких інститут спеціальної конфіскації піддавався перманентній трансформації. Розв'язання наукової проблеми “конфіскації – спеціальної конфіскації” потребує зосередження уваги наукової спільноти на низці питань, що з нею пов'язані: доцільності існування як інституту спеціальної конфіскації, так і субінституту конфіскації майна як кримінально-правового інституту покарання; правовій природі спеціальної конфіскації (матеріальної або процесуальної); узгодженні норм щодо спеціальної конфіскації із процесуальними нормами стосовно вирішення питання про речові докази у кримінальному провадженні тощо.

До зазначених питань, що стосуються подальшого вдосконалення інституту спеціальної конфіскації у кримінальному праві України, належить і питання щодо встановлення відповідності між тими міжнародними зобов'язаннями України, які вона на себе взяла у частині запровадження світових стандартів у сфері конфіскації майна засуджених, і тими положеннями чинного законодавства, що виступають результатом імплементації зазначених зобов'язань. Саме в окресленні обсягу подальшого вдосконалення закону України про кримінальну відповідальність у зазначеному напрямі й полягає *мета* нашої статті.

У зв'язку з тим, що наша держава взяла на себе низку міжнародних зобов'язань щодо імплементації ратифікованих нею міжнародно-правових актів у частині запровадження процедури конфіскації майна в осіб, які вчинили окремі конвенційні злочини, актуальним є питання стосовно порівняння відповідних норм міжнародного права та національного законодавства України на предмет дотримання останньою таких зобов'язань. Так, Україною ратифіковано Конвенцію Організації Об'єднаних Націй (далі – ООН) про боротьбу проти незаконного обігу наркотичних засобів і психотропних речовин (1988 р.), Конвенцію Ради Європи про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом (1990 р.), Міжнародну конвенцію ООН про боротьбу з фінансуванням тероризму (1999 р.), Конвенцію ООН проти транснаціональної організованої злочинності (2000 р.), Конвенцію ООН проти корупції (2003 р.) тощо.

Згідно зі ст. 5 Конвенції ООН про боротьбу проти незаконного обігу наркотичних засобів і психотропних речовин, кожна Сторона вживає таких заходів, що можуть бути необхідні, для конфіскації: а) доходів, отриманих в результаті вчинення правопорушень, що визнаються такими згідно з пунктом 1 статті 3, або власності, вартість якої відповідає таким доходам; б) наркотичних засобів і психотропних речовин, матеріалів та обладнання чи інших засобів, що використовувалися або призначалися для використання яким-небудь чином при вчиненні правопорушень, визнаних такими відповідно до пункту 1 статті 3.

У ч. 2 ст. 8 Міжнародної конвенції ООН про боротьбу з фінансуванням тероризму зазначено, що кожна держава-учасниця вживає відповідно до принципів свого внутрішнього законодавства належних заходів для конфіскації коштів, які використовувались або були виділені з метою вчинення злочинів, зазначених у статті 2, і надходжень, отриманих в результаті таких злочинів.

Відповідно до ст. 12 Конвенції ООН проти транснаціональної організованої злочинності держави-учасниці вживають найбільшою мірою можливих в межах їх внутрішніх правових систем таких заходів, які можуть знадобитися для конфіскації: а) доходів від злочинів або майна, вартість якого відповідає вартості таких доходів; б) майна, обладнання або інших засобів, які використовувалися або призначалися для використання при вчиненні злочинів, що охоплюються цією Конвенцією. Аналогічна норма міститься також у ст. 31 Конвенції ООН проти корупції.

Звертаємо також увагу й на п. d ст. 1 Конвенції Ради Європи про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом, у якому йдеться про те, що “конфіскація” означає покарання або захід, призначені судом після розгляду справи стосовно кримінального злочину чи кримінальних злочинів, результатом якого є остаточне позбавлення власності. Згідно з ч. 1 ст. 2 зазначеної Конвенції кожна Сторона вживає таких законодавчих та інших заходів, які можуть бути необхідними для забезпечення її спроможності конфіскувати засоби і доходи або власність, вартість якої відповідає таким доходам. При цьому поняття “власність” включає власність будь-якого виду, матеріальну власність чи власність, виражену в правах, рухоме чи нерухоме майно і правові документи або документи, які підтверджують право на таку власність чи частку в ній (п. b ст. 1 Конвенції); а поняття “засоби” означає будь-яку власність, яка використовується або може використовуватися будь-яким чином, повністю або частково, для вчинення кримінального злочину чи кримінальних злочинів (п. c ст. 1 Конвенції).

Узагальнюючи зміст наведених міжнародно-правових актів, виділимо ключові положення, що надають змогу визначити сутність досліджуваних норм міжнародного права. По-перше, у зазначених конвенціях йдеться не про спеціальну конфіскацію, як відповідно до вітчизняного законодавства, а про конфіскацію певних матеріальних цінностей. Очевидно, аналізований інститут кримінального права саме так названо тому, що в Україні вже існує конфіскація майна як покарання за вчинений злочин.

По-друге, основною метою конфіскації, як випливає зі змісту окремих положень міжнародно-правових актів, є виплата компенсації жертві злочину; створення фонду конфіскованих активів, куди буде розміщуватися вся або частина конфіскованої власності для цілей правоохоронної діяльності, охорони здоров'я, освіти та інших відповідних цілей. Про це, зокрема, зазначено у ч. 4 ст. 8 Міжнародної конвенції ООН про боротьбу з фінансуванням тероризму: “Кожна держава-учасниця розглядає можливість створення механізмів, за допомогою яких кошти, отримані в результаті конфіскації, передбаченої цією статтею, використовувалися б для виплати компенсації жертвам злочинів, зазначених у підпункті (а) або (b) пункту 1 статті 2, або членам їхніх сімей”. Про створення фонду конфіскованих активів йдеться у Рекомендації 38 Сорока Рекомендацій Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF).

По-третє, об'єктом конфіскації за нормами міжнародного права виступають не будь-які матеріальні цінності, що належать засудженому, а лише: 1) доходи, одержані злочинним шляхом, або майно, що відповідає вартості відповідних доходів; 2) знаряддя і засоби вчинення злочину (у тому числі кошти, які використовувалися

для вчинення злочину); 3) предмети, що обмежені чи заборонені в цивільному обороті (наркотичні засоби, психотропні речовини, вогнепальна зброя тощо).

Порівнюючи зазначені положення міжнародного права із національним законодавством, передусім звертаємо увагу на те, що відповідно до ст.ст. 96<sup>1</sup> і 96<sup>2</sup> Кримінального кодексу України (далі – КК України), в редакції Закону № 1019-VIII від 18.02.2016, спеціальна конфіскація полягає в примусовому безоплатному вилученні за рішенням суду у власність держави грошей, цінностей та іншого майна у випадках, якщо: 1) вони одержані внаслідок вчинення злочину та/або є доходами від такого майна; 2) призначалися (використовувалися) для схилення особи до вчинення злочину, фінансування та/або матеріального забезпечення злочину або винагороди за його вчинення; 3) були предметом злочину, крім тих, що повертаються власнику (законному володільцю), а у разі, коли його не встановлено, – переходять у власність держави; 4) були підшукані, виготовлені, пристосовані або використані як засоби чи знаряддя вчинення злочину, крім тих, що повертаються власнику (законному володільцю), який не знав і не міг знати про їх незаконне використання.

Умовою, за якої застосовується спеціальна конфіскація, є вчинення умисного злочину або суспільно небезпечного діяння, що підпадає під ознаки діяння, передбаченого Особливою частиною КК України, за які встановлено основне покарання у виді позбавлення волі або штрафу понад 3000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, а так само передбаченого ч. 1 ст. 150, ст. 154, ч. 2 і 3 ст. 159<sup>1</sup>, ч. 1 ст. 190, ст. 192, ч.1 ст.ст. 204, 209<sup>1</sup>, 210, ч.1 і 2 ст.ст. 212, 212<sup>1</sup>, ч. 1 ст.ст. 222, 229, 239<sup>1</sup>, 239<sup>2</sup>, ч. 2 ст. 244, ч. 1 ст.ст. 248, 249, ч. 1 і 2 ст. 300, ч. 1 ст.ст. 301, 302, 310, 311, 313, 318, 319, 362, ст. 363, ч. 1 ст.ст. 363<sup>1</sup>, 364<sup>1</sup>, 365<sup>2</sup> КК України.

Порівняльний аналіз норм міжнародного і національного права надає змогу виявити відмінності, що прослідковуються щодо об'єктів конфіскації за міжнародним правом і відповідних об'єктів спеціальної конфіскації за національним законодавством. Зокрема, якщо за ратифікованими Україною конвенціями підлягають конфіскації виключно доходи, одержані злочинним шляхом, або майно, що відповідає вартості відповідних доходів, то внаслідок спеціальної конфіскації в особи, крім доходів, примусово безоплатно вилучаються також гроші, цінності та інше майно у випадках, якщо вони одержані внаслідок вчинення злочину. Тобто у п. 1 ч. 1 ст. 96<sup>2</sup> КК України власне йдеться про предмет злочину – факультативну ознаку об'єкта злочину, що проявляється в матеріальних цінностях (котрі людина може сприймати органами чуття чи фіксувати спеціальними технічними засобами), з приводу яких та шляхом безпосереднього впливу на які (або без такого впливу) вчиняється злочинне діяння [14, с. 59; 15, с. 110].

Водночас у п. 3 ч. 1 ст. 96<sup>2</sup> КК України врегульовано питання про гроші, цінності та інше майно, що були предметом злочину, крім тих, що повертаються власнику (законному володільцю), а у разі, коли його не встановлено, – переходять у власність держави. Це означає, що одні й ті самі матеріальні цінності (наприклад, предмети крадіжки) можуть бути визнані або такими, що одержані внаслідок вчинення злочину (за п. 1 ч. 1 ст. 96<sup>2</sup> КК України), або відповідно до п. 3 зазначеної статті – визнані предметом злочину. Відповідно, залежно від того, за яким із цих двох пунктів ст. 96<sup>2</sup> КК України викраденим цінностям буде надано відповідний правовий статус, – залежатиме й подальша їх доля: будуть вони конфісковані в дохід держави чи повернені власнику (законному володільцю). Тому зазначена законодавча неузгодженість несе в собі ризик неоднакового

застосування закону – потерпілого за цілком законними підставами може бути позбавлено права власності, якщо його майно визнати не предметом злочину, а таким, що одержано винним унаслідок вчинення злочину відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 96<sup>2</sup> КК України.

Та сама проблема характерна і для п.п. 2 та 4 ч. 1 ст. 96<sup>2</sup> КК України. Так, у пункті 2 зазначено, що примусовому безоплатному вилученню за рішенням суду у власність держави підлягають гроші, цінності та інше майно у випадках, якщо вони призначалися (використовувалися) для схиляння особи до вчинення злочину, фінансування та/або матеріального забезпечення злочину або винагороди за його вчинення, а в пункті 4 – якщо зазначені цінності були підшукані, виготовлені, пристосовані або використані як засоби чи знаряддя вчинення злочину. На нашу думку, в п. 2 ч. 1 ст. 96<sup>2</sup> КК України, так само, як і в четвертому пункті зазначеної статті, йдеться про одне й те саме – знаряддя або засоби вчинення злочину.

Знаряддя вчинення злочину – це факультативна ознака об'єктивної сторони складу злочину, що характеризує матеріальні цінності, котрі використовуються винуватим для безпосереднього впливу на потерпілого від злочину та (або) на предмет злочину і при цьому мають “первинний контакт” з ними, посилюють фізичні можливості суб'єкта злочину під час вчинення суспільно небезпечної дії (в окремих випадках їх відсутність унеможливує таке посягання). Засоби вчинення злочину – це факультативна ознака об'єктивної сторони складу злочину, що характеризує матеріальні цінності, які полегшують вчинення суспільно небезпечної дії, але не призначені для безпосереднього впливу на потерпілого від злочину та (або) на предмет злочину [15, с. 149]. Тому, якщо певні матеріальні цінності призначалися (використовувалися) для схиляння особи до вчинення злочину, фінансування та/або матеріального забезпечення злочину або винагороди за його вчинення, то залежно від характеру їх впливу на потерпілого і предмет злочину, вони можуть бути визнані або знаряддями, або засобами вчинення злочину.

Окрім норм матеріального права, конфіскацію матеріальних цінностей, що належать особі, передбачають також норми кримінального процесуального права. Так, відповідно до п. 1 ч. 9 ст. 100 Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК України) гроші, цінності та інше майно, які підшукані, виготовлені, пристосовані або використані як засоби чи знаряддя вчинення кримінального правопорушення та/або зберегли на собі його сліди, конфіскуються, крім випадків, коли власник (законний володілець) не знав і не міг знати про їх незаконне використання. Отже, згідно із цією нормою матеріальні цінності, що зберегли на собі сліди кримінального правопорушення, підлягають конфіскації навіть тоді, коли вони не є ані предметом, ані знаряддям чи засобом вчинення злочину. Таким чином, зазначена норма процесуального права не лише суперечить закону України про кримінальну відповідальність (зокрема, ст. 96<sup>2</sup> КК України), а й виходить за межі ратифікованих Україною конвенцій, які не передбачають конфіскації майна особи, якщо воно зберегло на собі сліди правопорушення.

Доволі дискусійним видається також положення, закріплене в п. 6<sup>1</sup> ч. 9 ст. 100 КПК України, в якому зазначено таке: “... майно (грошові кошти або інше майно, а також доходи від них) засудженого за вчинення корупційного злочину, легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, його пов'язаної особи конфіскується, якщо в суді не підтверджено законність підстав набуття прав на таке майно”.

Однак у Конвенції ООН проти корупції зазначено, що Держави-учасниці можуть розглянути можливість встановлення вимоги про те, щоб особа, яка

вчинила злочин, довела законне походження таких удаваних доходів від злочину або іншого майна, що підлягає конфіскації, *тією мірою, якою така вимога відповідає основоположним принципам їхнього внутрішнього права (виділено нами – Є. Л.)* й характеру судового або іншого розгляду (ч. 8 ст. 31).

Звертаємо увагу на те, що Основний Закон України містить положення, що передбачає такий основоположний принцип права нашої держави: “ніхто не зобов’язаний доводити свою невинуватість у вчиненні злочину” (ч. 2 ст. 62 Конституції України). Отже, положення зазначеної статті Конвенції про те, щоб особа, яка вчинила злочин, довела законне походження удаваних доходів від злочину або іншого майна, що підлягає конфіскації, наразі не може бути застосовано в Україні.

У контексті викладеного і зважаючи на зазначені аргументи вважаємо, що імплементація конвенційного положення про незаконне збагачення (ст. 20 Конвенції ООН проти корупції) у національне кримінальне законодавство (ст. 368<sup>2</sup> КК України) також суперечить конституційному принципу презумпції невинуватості та відповідному положенню законодавства України про кримінальну відповідальність про те, що особа вважається невинуватою у вчиненні злочину і не може бути піддана кримінальному покаранню, доки її вину не буде доведено в законному порядку і встановлено обвинувальним вироком суду (ч. 2 ст. 2).

Крім того, згідно з ч. 3 ст. 96<sup>2</sup> КК України спеціальна конфіскація застосовується також у разі, коли особа не підлягає кримінальній відповідальності у зв’язку з недосягненням віку, з якого може наставати кримінальна відповідальність, або неосудністю, або звільняється від кримінальної відповідальності чи покарання з підстав, передбачених цим Кодексом, крім звільнення від кримінальної відповідальності у зв’язку із закінченням строків давності. У зв’язку з цим, звертаємо увагу на той факт, що спеціальна конфіскація є одним із заходів державного примусу, який повинен застосовуватися до особи, яка є винною у вчиненні правопорушення (у цьому випадку – злочину).

Якщо з тих чи інших причин склад злочину в діяннях особи відсутній, то й вести мову про застосування державою щодо неї будь-яких примусових заходів буде щонайменше несправедливим. У такому випадку держава повинна мати право вилучати в особи лише ті матеріальні цінності, що обмежені чи заборонені в цивільному обороті (наприклад, наркотичні засоби, вогнепальну зброю, отруйні чи радіоактивні речовини) і володіти якими ця особа не має права. У всіх інших випадках доля майна, що перебуває у володінні або користуванні особи, яка не є винною у вчиненні правопорушення, повинна вирішуватись у порядку цивільного судочинства.

Відповідно до ч. 2 ст. 96<sup>2</sup> КК України, у разі якщо гроші, цінності та інше майно, одержані внаслідок вчинення злочину та/або є доходами від такого майна, були повністю або частково перетворені в інше майно, спеціальній конфіскації підлягає повністю або частково перетворене майно. Якщо конфіскація цих грошей, цінностей чи іншого майна на момент прийняття судом рішення про спеціальну конфіскацію неможлива внаслідок їх використання або неможливості виділення з набутого законним шляхом майна, або відчуження, або з інших причин, суд виносить рішення про конфіскацію грошової суми, що відповідає вартості такого майна. Отже, якщо особа, наприклад, продала майно, одержане внаслідок вчинення злочину, то спеціальній конфіскації підлягають як замітник проданого ті кошти чи майно, що перебуває у її власності. Таким чином, законодавець підміняє спеціальною конфіскацією покарання у виді конфіскації майна.

На нашу думку, зазначені положення закону України про кримінальну відповідальність є цілком справедливими і необхідними, а понад те, вони відповідають нормам міжнародного права. Зокрема, згідно з ч.ч. 4 і 5 ст. 31 Конвенції ООН проти корупції, якщо доходи від злочинів були перетворені частково або повністю в інше майно, заходи, зазначені в цій статті, застосовуються до такого майна, а якщо такі доходи від злочинів були долучені до майна, придбаного із законних джерел, то конфіскації підлягає та частина майна, яка відповідає оціненій вартості долучених доходів. Про те саме йдеться також у п. 6 ст. 5 Конвенції ООН про боротьбу проти незаконного обігу наркотичних засобів і психотропних речовин. Крім того, на думку Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ), конфіскаційні заходи може бути застосовано не лише стосовно безпосередніх доходів від злочину, але також щодо майна, зокрема прибутків та інших непрямих надходжень, одержаних через приховування або перетворення прямих доходів від вчинення злочину, або злиття їх з іншим, ймовірно законним, майном (Справа “Гогітідзе та ін. проти Грузії” (Gogitidze and Others v. Georgia), пункт 105)).

Утім варто при цьому зважити на те, що в санкціях більшості злочинів, за які застосовується спеціальна конфіскація, не передбачено такого виду покарання, як конфіскація майна. Остання встановлюється за тяжкі та особливо тяжкі корисливі злочини, а також за злочини проти основ національної безпеки України та громадської безпеки незалежно від ступеня їх тяжкості і може бути призначена лише у випадках, спеціально передбачених в Особливій частині КК України (ч. 2 ст. 59 КК України). У зв'язку з цим доходимо висновку, що в існуванні конфіскації майна як покарання немає потреби, адже правову функцію цього покарання тепер у повній мірі може виконувати спеціальна конфіскація.

Згідно з ч. 1 ст. 59 КК України, покарання у виді конфіскації майна полягає в примусовому безоплатному вилученні у власність держави всього або частини майна, яке є власністю засудженого. Аналіз наведених законодавчих визначень понять конфіскації та спеціальної конфіскації надає змогу зробити висновок про те, що головна відмінність між цими поняттями полягає у тому, що об'єктом конфіскації виступають матеріальні цінності, що є власністю засудженого, а спеціальної конфіскації – матеріальні цінності, які не належать або не повинні належати особі через те, що вони були предметом, знаряддям, засобом вчинення злочину або є доходами від майна, одержаного у злочинний спосіб.

Ми цілком поділяємо позицію вчених, які вважають, що конфіскація в загальноправовому сенсі характеризується такими ознаками: 1) безоплатність вилучення майна; 2) предмети, що конфіскуються, перебувають у власності суб'єкта на законних підставах; 3) результатом застосування конфіскації є перехід права власності на майно від того чи іншого суб'єкта до держави; 4) конфіскація призначається тільки за рішенням суду. Відповідно, всі інші випадки вилучення майна, звернення його в дохід держави чи інших суб'єктів тощо конфіскацією іменуватись не повинні. Із назви ст. 96<sup>1</sup> КК України випливає, що цей захід кримінально-правового характеру є “спеціальним” видом конфіскації майна, а отже, йому мають бути притаманні всі ознаки конфіскації майна в загальноправовому сенсі [16, с. 488].

Водночас у контексті вирішення питання про застосування і подальшу долю субінституту конфіскації майна вельми важливою видається необхідність законодавчого забезпечення охорони одного з основоположних прав людини – права власності: кожна фізична або юридична особа має право мирно володіти своїм майном; ніхто не може бути позбавлений свого майна інакше як у інтересах

суспільства і на умовах, передбачених законом або загальними принципами міжнародного права. Тому положення КК України повинні узгоджуватись з відповідними нормами Протоколу № 1 до Конвенції про захист прав і основоположних свобод людини та практикою ЄСПЛ. Наприклад, у справі “Ісмаїлов проти Російської Федерації” ЄСПЛ дійшов висновку, що для визнання втручання відповідним воно повинно відповідати тяжкості правопорушення, а не тяжкості певного передбачуваного порушення, яке проте не було насправді встановлено. За таких обставин конфіскація, застосована як додаткове покарання, була, на думку ЄСПЛ, невідповідною, оскільки покладала на заявника “індивідуальний надмірний тягар”.

Крім того, як було встановлено у справі “Уелч проти Сполученого Королівства” (*Welch v. United Kingdom*), ордер на конфіскацію – у розумінні остаточного вилучення для звернення у власність держави – суми, яка відповідає доходам від злочину, що за оцінкою суду були одержані підсудним після його засудження за зазначений злочин, розглядається Європейським судом як покарання у значенні цього поняття в Європейській конвенції. Таким чином, конфіскація суперечитиме статті 7 Європейської конвенції, якщо внаслідок неї особа матиме більші негативні наслідки, ніж повинна була б мати на час вчинення злочину.

Питання щодо застосування конфіскації майна наразі є актуальним і у вітчизняній судовій практиці. Наприклад, Верховним Судом України, у постанові від 4 квітня 2011 р. (справа 1к-11), було висловлено правову позицію, згідно з якою на підставі ч. 2 ст. 59 КК України, в якій передбачено, що конфіскація майна встановлюється за тяжкі та особливо тяжкі корисливі злочини, це додаткове покарання за некорисливий злочин не застосовується навіть тоді, коли санкцією статті (частини статті) Особливої частини КК України воно передбачене як обов’язкове. На думку суддів Судової палати у кримінальних справах Верховного Суду України, встановлення конфіскації майна як обов’язкового додаткового покарання в санкції ч. 2 ст. 307 КК має характер колізії з положеннями ч. 2 ст. 59 КК України. Пріоритет у такій колізії завжди повинно мати положення, передбачене Загальною частиною КК України, оскільки це положення загального характеру і воно вирішує ситуацію з колізійним правовим змістом на користь особи.

Отже, міжнародне право хоча й передбачає конфіскацію майна як санкцію за вчинений злочин, проте рекомендує встановлювати її лише стосовно частини майна (при цьому таке майно, як правило, не належить правопорушнику) та забороняє застосування конфіскації у випадку, якщо вона становить індивідуальний надмірний тягар для правопорушника. Саме такий специфічний вид конфіскації в Україні реалізовано у вигляді спеціальної конфіскації. Тому конфіскація майна як вид покарання повинен бути повністю замінений спеціальною конфіскацією. При цьому ми не підтримуємо позицію тих юристів, які пропонують віднести спеціальну конфіскацію, в наявній редакції закону, до покарань як одного з його видів. У цьому контексті ми поділяємо міркування Д. С. Азарова про те, що застосування “спеціальної” конфіскації не може забезпечити досягнення мети покарання, зокрема, її каральної та виправної частини [1, с. 143].

У переважній більшості держав Європи покарання у виді конфіскації усього майна заборонене (наприклад, конституції Бельгії, Греції, Кіпру, Люксембургу, Туреччини) [11, с. 68–69]. Натомість конфіскація матеріальних цінностей, здобутих злочинним шляхом, а також предметів, знарядь і засобів вчинення злочину як захід безпеки чи як інший кримінально-правовий захід передбачена кримінальним законодавством Болгарії (ст. 53 КК); Голландії (ст.ст. 33 а, 36 с, 36 d КК); Данії

(§ 75–77 КК); Естонії (ст. 33 КК); Іспанії (ст. 127 КК); Італії (ст.ст. 239–240 КК); Литви (ст. 72 КК); Молдови (п. д ч. 2 ст. 98 КК); Польщі (п. 4 ст. 39 і ст.ст. 44–45 КК); Німеччини (§ 73–73 е КК); Росії (ст.ст. 104<sup>1</sup>–104<sup>2</sup> КК); Сан-Марино (ст. 147 КК); Швейцарії (ст.ст. 58–59 КК).

Повна конфіскація майна як вид покарання скасована в багатьох європейських державах через те, що вона не має чітких меж, отже, не відповідає вимогам щодо призначення *домірного* покарання. Тому цей вид покарання, на думку М. І. Хавронюка, потрібно трансформувати, як це і зроблено в більшості цих держав, у два інших: 1) конфіскацію майна, здобутого злочинним шляхом (а також похідного від нього – нажитого шляхом використання майна, здобутого злочинним шляхом); 2) спеціальну конфіскацію [11, с. 232].

На наш погляд, не можна нехтувати й фактом переконаності багатьох науковців у тому, що покаранню у виді конфіскації майна не повинно бути місця в системі покарань [7; 18; 19]. Врешті ми поділяємо позицію академіка Н.О. Гуторової, яка вже давно пропонувала скасувати в Україні покарання у виді конфіскації майна на тій підставі, що таке покарання “несумісне з існуванням демократичної, ринково-орієнтованої держави” [20, с. 8, 21, 32].

Підсумовуючи викладене, можна дійти висновку про те, що імплементація положень міжнародно-правових актів щодо конфіскації є позитивним кримінально-політичним рішенням нашої держави. При цьому норми вітчизняного кримінального права про спеціальну конфіскацію в цілому відповідають міжнародним стандартам. Однак аналізовані кримінально-правові норми та норми кримінального процесуального права потребують узгодження між собою та подальшого вдосконалення у контексті приведення їх у відповідність до міжнародних договорів, згоду на обов’язковість яких надано Верховною Радою України.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Азаров Д.С.* “Спеціальна” конфіскація: співвідношення кримінально-правових та кримінально-процесуальних норм / Д.С. Азаров // Кримінальний кодекс України 2001 року: проблеми застосування і перспективи удосконалення: Матеріали міжнародної наукової конференції. – Львів: ЛДУВС, 2006. – Ч. 1. – С. 142–145.
2. *Батиргареева В.С.* Спеціальна конфіскація як засіб запобігання злочинності в Україні / В.С. Батиргареева // Питання боротьби зі злочинністю. – 2014. – Вип. 27. – С. 101–109 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pbzz\\_2014\\_27\\_12](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pbzz_2014_27_12)
3. *Горбачова І. М.* Заходи безпеки в кримінальному праві (порівняльно-правовий аналіз) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / І.М. Горбачова; Одеська національна юридична академія. – О., 2008. – 245 с.
4. *Гуторова Н.* Конфіскація майна за кримінальним правом України: проблеми та перспективи / Н. Гуторова, О. Шаповалова // Право України. – 2010. – № 9. – С. 56–65.
5. *Задоя К.П.* Нормативне (законодавче) вирішення питання про юридичну природу спеціальної конфіскації майна *de lege ferenda* / К.П. Задоя // Вісник Вищої ради юстиції. – 2012. – № 2 (10). – С. 76–86.
6. *Козирева В.П.* Кримінальні покарання майнового характеру за законодавством України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / В.П. Козирева. – К., 2007. – 204 с.
7. *Кондра О.* Проблеми правової природи “спеціальної конфіскації” у кримінально-правових санкціях / О. Кондра [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://radnuk.info/statti/558-kruminolog/15366-2011-01-23-02-03-02.html> – Заголовок з екрану.
8. *Музика А.А.* Покарання та його застосування за злочини проти здоров’я населення : монографія / А.А. Музика, О.П. Горох. – К. : ПАЛИВОДА А. В., 2012. – 404 с.
9. *Пироженко О.С.* Спеціальна конфіскація: загальні аспекти й еволюція вітчизняної кримінально-правової думки / О.С. Пироженко // Вісник кримінологічної асоціації України. – 2015. – № 3 (11). – С. 70–79.
10. *Собко Г.М.* Конфіскація за кримінальним законодавством України : дис... канд. юрид. наук : 12.00.08 / Г.М. Собко ; Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – К., 2008. – 236 с.



11. *Хавронюк М.І.* Кримінальне законодавство України та інших держав континентальної Європи : порівняльний аналіз, проблеми гармонізації : дис... д-ра юрид. наук : 12.00.08 / М.І. Хавронюк ; Львівський держ. ун-т внутрішніх справ. – К., 2007. – 557 с.
12. *Цимбалюк В.І.* Правова природа спеціальної конфіскації / В.І. Цимбалюк // Часопис Національного університету “Острозька академія”. Серія “Право”. – 2014. – №2(10). – С. 1–11.
13. *Яценко А.М.* Спеціальна конфіскація: деякі аспекти застосування / А.М. Яценко // Часопис Київського університету права. – 2013. – № 4. – С. 291–294.
14. *Лащук Є.В.* Предмет злочину в кримінальному праві України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / Є.В. Лащук. – К., 2005. – 271 с.
15. *Музика А.А.* Предмет злочину : теоретичні основи пізнання : монографія / А.А. Музика, Є.В. Лащук. – К. : ПАЛІВОДА А. В., 2011. – 192 с.
16. *Дудоров О.О.* Кримінальна відповідальність за незаконне видобування корисних копалин в Україні : монографія / О.О. Дудоров, М.В. Комарницький, Д.О. Калмиков ; за ред. О.О. Дудорова, В.М. Комарницького. – Суми : РВВ ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка, 2016. – 566 с.
17. *Цветинович А.Л.* Дополнительные наказания в советском уголовном праве / А.Л. Цветинович. – Калининград : Из-во КГУ, 1980. – С. 41–44;
18. *Кузнецов А.* Конфискация имущества как кумулятивный вид наказания в уголовном законодательстве / А. Кузнецов // Уголовное право. – 1999. – № 2. – С. 39–43;
19. *Бурдін В.М.* Санкції окремих статей Особливої частини КК України потребують змін / В.М. Бурдін // Життя і право. – 2004. – С. 42.
20. *Гуторова Н.О.* Проблеми кримінально-правової охорони державних фінансів України : автореф. дис. ... доктора юрид. наук / Н.О. Гуторова. – Х., 2002. – 38 с.

Отримано 10.05.2016

УДК 343.22(100:477)

**А.О. Расюк,**  
кандидат юридичних наук,  
старший науковий співробітник

## **СУДИМІСТЬ В УКРАЇНІ ТА ЗАРУБІЖНИХ ДЕРЖАВАХ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ ЗАКОНОДАВСТВА**

*У статті здійснено порівняльний аналіз судимості (або близьких за своїм змістом правових явищ) за кримінальним законодавством України та зарубіжних держав, обґрунтовано відмінність кримінально-правового значення вітчизняного інституту судимості від аналогічного значення за кримінальним правом зарубіжних держав. Акцентовано увагу на положеннях зарубіжного законодавства, які можуть бути враховані при вдосконаленні правового інституту судимості в Україні, зокрема щодо особливостей виключення запису про судимість із реєстру засуджених, визнання відшкодування засудженим завданої ним в результаті вчинення злочину матеріальної шкоди однією з умов, необхідних для погашення судимості.*

**Ключові слова:** судимість, правовий інститут судимості, кримінально-правове значення судимості, пробація, реабілітація.

*В статье осуществлен сравнительный анализ судимости (или близких по своему содержанию правовых явлений) по уголовному законодательству Украины и зарубежных государств, обоснованно отличие уголовно-правового значения отечественного института судимости от аналогичного значения по уголовному праву зарубежных стран. Акцентировано внимание на положениях зарубежного законодательства, которые могут быть учтены при совершенствовании правового института судимости в Украине, в частности относительно особенностей исключения записи о судимости из реестра осужденных, признания возмещения осужденным причиненного им в результате совершения преступления материального ущерба одним из условий, необходимых для погашения судимости.*

**Ключевые слова:** судимость, правовой институт судимости, уголовно-правовое значение судимости, пробация, реабилитация.

*Paper carries out a comparative analysis of previous conviction (or similar content legal phenomena) under the criminal legislation of Ukraine and foreign countries, proves the difference between criminal and legal importance of national institution of criminal record from similar one in criminal law of foreign countries. The attention is focused on the dispositions of foreign law, which may be considered in the improvement of the legal institution of previous conviction in Ukraine, including the features of the withdrawing of the conviction of the register of prisoners, the recognition of compensation by prisoners the commission of the crime of pecuniary damage of one of the conditions required to settle the criminal record.*

**Keywords:** previous conviction, legal institution, criminal legal significance of conviction, probation, rehabilitation.

Актуальність здійснення порівняльного аналізу норм чинного вітчизняного та зарубіжного кримінального законодавства з питань погашення та зняття судимості зумовлена необхідністю вдосконалення кримінально-правової охорони суспільних відносин та має на меті приведення норм законодавства України про

судимість у відповідність із сучасними світовими нормами у цій галузі. В умовах побудови в Україні правової держави вивчення змісту зазначених норм іноземного законодавства дозволить глибше дослідити цей правовий інститут та розробити відповідні пропозиції щодо його вдосконалення. У цьому аспекті потребують вивчення та ретельного аналізу норми про судимість (або про близькі за своїм змістом правові явища) в законодавстві США, Великобританії, Франції, Німеччини, Польщі, Швейцарії, Латвії, Болгарії та деяких інших держав.

Вивчення аналітичних даних за минулий рік свідчить про те, що в Україні спостерігається суттєве погіршення криміногенної ситуації. Так, у 2015 році на 6,8 % більше обліковано кримінальних правопорушень порівняно із попереднім 2014 роком (565182 проти 529139), відзначається зростання тяжких злочинів (із 154216 у 2014 році проти 177855 в 2015 році, що більше на 15,3 %), відповідно й частка їх у загальній злочинності також суттєво збільшилася (з 26,6 до 31,47 %) [1, с. 6]. Враховуючи цю обставину, а також терміни досудового розслідування й строки розгляду кримінальних проваджень у судах, можна констатувати та передбачити, що впродовж 2016 року в Україні відповідно збільшиться кількість осіб, які після набрання щодо них обвинувальним вирокком суду законної сили набудуть правового статусу судимих. За таких умов різноманітні аспекти вивчення та аналізу проблем правового інституту судимості в межах науки кримінального права постають як важливі дослідницькі завдання.

У кримінальних кодексах (далі – КК) деяких держав Європи (Болгарії, Сан-Марино, Швейцарії, Франції) замість поняття “зняття (погашення) судимості”, яке, за визначенням окремих авторів, є юридичною фікцією, використовується поняття “реабілітація”, а КК інших держав (Естонії, Австрії, Голландії, Данії, Норвегії, Швеції) взагалі не містять субінституту судимості чи реабілітації [2, с. 17].

Слід зауважити, що чимало важливих кримінально-правових норм Загальної частини, відомих українському законодавцеві, відсутні у федеральному кримінальному законодавстві США, зокрема ті з них, що визначають поняття судимості та множинності злочинів (повторності, сукупності й рецидиву) [3, с. 103].

На думку окремих вчених, у Кримінальному кодексі України доцільно відмовитися від термінів “зняття судимості” та “погашення судимості” і замінити їх термінами “реабілітація за рішенням суду” та “реабілітація за законом”, а також законодавчо регламентувати питання реєстрації судимості [2, с. 24].

У тому чи іншому вигляді норми, якими регламентується судимість або її окремі ознаки, властиві законодавству країн як англосаксонської, так і романо-германської правових систем. Зокрема, вони існують у кримінально-правових актах США, Англії, Франції, Німеччини, Іспанії, Швейцарії, Польщі, Латвії, Росії, Білорусі, Молдови, Казахстану, Азербайджану та ін. Безперечно, ці норми мають певні особливості, оскільки пов’язані з правовими системами, які характеризуються власними історичними, соціальними та психологічними підставами та не завжди збігаються з основами вітчизняної системи.

Порівняльно-правове дослідження судимості варто розпочати з розгляду особливостей її правової регламентації в англосаксонській правовій сім’ї. Так, кримінальне законодавство США та Англії характеризується тим, що в ньому переважають конкретні приписи про умови та порядок застосування кримінально-правових норм у позначених законодавцем випадках. У цій системі права деякі інститути та субінститути кримінального права не мають такого значення, яке їм надається у кримінальному праві України, а також інших країнах із романо-германською системою права.

До основних джерел кримінального права США належить Конституція США, конституції штатів, Федеральний кримінальний кодекс і правила, кримінальні кодекси штатів і підзаконні акти. У правотворчій функції Верховного Суду США істотне значення має судовий прецедент [5, с. 52–63]. Незважаючи на те, що сфера дії прецедентного права у США є дещо вужчою, ніж в Англії, воно все ж таки відіграє значну роль серед кримінально-правових джерел.

Американське федеральне кримінальне законодавство не містить законодавчого визначення судимості й фактично не використовує це поняття, тому у відповідних положеннях Зведення законів США та Федерального Кримінального кодексу й правил немає спеціальних вказівок щодо погашення або зняття судимості. Порівняно з українським законодавством таку відсутність положень про припинення судимості деякі правники справедливо визнають негативним досвідом [6, с. 17].

Однак серед обставин, які повинні бути враховані судом під час вирішення питання про виправданість смертного вироку, у § 3592 розділу 18 “Злочини та кримінальний процес” Зведення законів США указується на факт засудження, що передує вчиненню останнього злочину. Поряд із цим строки, протягом яких цей факт є значущим, не визначаються [5, с. 93 – 96]. Також, згідно з положеннями Зведення законів США, попереднє засудження може мати кримінально-правове значення при визначенні ознак множинності злочинів (ідеться про наявність предикатного засудження за вчинення насильницької фелонії).

Специфічним кримінально-правовим заходом у США є пробація (від лат. “probatio” – випробування), яка більшою мірою тяжіє не до основного покарання, а до окремого виду звільнення від покарання та його відбування (субглава В “Пробація” глави 227 “Покарання” та субглава А “Пробація” глави 229 “Нагляд після засудження” розділу 18 Зведення законів США). Очевидно, що пробація чимось нагадує звільнення від відбування покарання з випробуванням, однак за своїм змістом належить до більш комплексного та самостійного інституту, оскільки: 1) реально дозволяє засудженому перебувати в центрі уваги суспільства, відчувати на собі його піклування та самому брати участь у соціальному обслуговуванні, наказаному судом; 2) дієво впливає на виправлення та перевиховання засудженого через залучення його до праці, навчання та лікування; 3) справляє відновлювальний вплив на стан речей і предметів завдяки тому, що засуджений протягом пробації компенсує заподіяну злочином шкоду тощо [7, с. 96]. Крім того, вбачаємо певну схожість вказаного правового інституту з субінститутом судимості, регламентованим чинним вітчизняним законодавством.

Реституційні центри повинні гарантувати відшкодування засудженим завданої ним в результаті вчинення злочину матеріальної шкоди. Працюючи за межами центру, засуджений за рахунок цього сплачує встановлену судом реституцію, частково компенсує своє проживання в центрі, допомагає утриманням тощо. У вільний від основної роботи час засуджений має безкоштовно працювати у самому центрі. У разі позитивних зрушень особа може бути звільнена у подальшому для відбування пробації, і навпаки, негативна поведінка засудженого тягне за собою переведення в тюремні установи без урахування часу, проведеного у реституційному центрі [3, с. 296].

Вважаємо, що наведені позиції американського законодавства мають бути враховані під час вдосконалення положень Розділу XIII “Судимість” КК України в контексті наповнення строків припинення судимості як часових меж існування стану судимості змістом, невід’ємною складовою правового стану судимості. Державні органи не повинні просто чекати, поки сплинуть строки погашення або

зняття судимості, а вживати дієвих заходів, спрямованих на виправлення особи, її ресоціалізацію, відновлення її як повноцінного члена суспільства, створення реальних умов для відшкодування шкоди, завданої злочином.

Таким чином, кримінальне законодавство країн з англосаксонською системою права не містить положень, які б закріплювали загальні для всіх випадків застосування кримінального закону поняття судимості, у тому числі положень про строки судимості, порядок їх обчислення, а також їх правові наслідки. Завдання соціального контролю над неблагополучною в кримінальному відношенні особою вирішуються на засадах індивідуалізації відповідальності з застосуванням заходів пробації, умовного засудження тощо.

Схожа ситуація проглядається й при аналізі джерел кримінального права Англії. Особливість англійського кримінального права полягає у відсутності єдиного кримінального кодексу. Спроби створення такого кодексу призвели до появи в Англії у різні роки великої кількості кримінальних законів, що об'єднали у собі як матеріальні, так і процесуальні правові норми. Закони, в яких закріплені положення Загальної частини, почали видаватися у 70-х роках. Це закони про кримінальне право 1967 р. і 1977 р., Закон про кримінально каране посягання 1981 р., Закон про злочин (покарання) 1997 р. Також деякі положення Загальної частини кримінального права закріплені в законах, що містять кримінально-процесуальні норми [8, с. 216–217]. Відмінність англійського кримінального права полягає у відсутності єдиного кримінального кодексу. Тому для з'ясування змісту кримінально-правових норм англійський законодавець відсилає до численних правових актів і закріплених у них дефініцій, що об'єктивно ускладнює формування цілісного та повного уявлення про судимість у англійському кримінальному праві.

Законодавче визначення поняття судимості в англійському кримінальному праві відсутнє. До того ж особливістю кримінального законодавства Англії можна назвати те, що, описуючи те чи інше кримінально-правове поняття, законодавець не використовує термін “судимість”, а вживає певні юридичні терміни [9, с. 85]. Наприклад, для опису повторності в законодавстві використовуються такі поняття, як факт засудження або фактичне виконання покарання. Уживаючи зазначені терміни, законодавець має на увазі наявність у особи попереднього засудження незалежно від відбуття покарання.

У Кримінальному кодексі Франції 1992 р. термін “судимість” використовується, однак саме поняття судимості законодавчо не розкривається; відсутні й положення, які б регламентували правові наслідки судимості. Згідно зі ст. 133-13 КК Франції реабілітація за законом надається засудженій фізичній особі, яка впродовж визначеного законом строку не була піддана жодному новому засудженню за злочин або проступок. Відповідно до ст. 133-16 КК Франції реабілітація тягне за собою відміну будь-якої неправоздатності або позбавлення прав, що випливають із вироку [10, с. 234–235].

Судимість не згадується серед обставин, які обтяжують покарання. Відповідно до положень КК Франції вона не породжує додаткових юридичних наслідків і не може бути підставою для застосування заходів безпеки, а також не перешкоджає звільненню від покарання. Судимість означає факт засудження особи за вчинення злочину, проступку або порушення, що підлягає врахуванню під час визначення ознак рецидиву та його різновидів [11, с. 121–123]. Усвідомити кримінально-правове значення факту попереднього засудження або відбування покарання за КК Франції можна також завдяки змісту поняття реабілітації.

Можливість реабілітації (за законом і за рішенням суду) передбачено відділом IV глави 3 розділу III книги I КК Франції. Так, відповідно до ст. 133-13

КК Франції реабілітація надається засудженій фізичній особі, котра протягом визначених законом строків (мінімальний із яких дорівнює трьом рокам, максимальний – десяти) не була піддана ніякому новому засудженню за злочин або проступок [11, с. 161–162]. Реабілітація за законом може надаватися також і юридичній особі. Крім того, обставиною, що погашає всі наслідки попереднього засудження, є амністія, яка веде до скасування судимості, чого не можна сказати про помилування, яке має наслідком лише звільнення від виконання покарання (ст. 133-7 КК Франції) [11, с. 160]. Особливості реабілітації за рішенням суду регламентовано КПК Франції.

У КК Федеративної Республіки Німеччина в редакції 1998 року не закріплено поняття судимості як факту, який має кримінально-правове значення та впливає на застосування покарання або звільнення від нього. Разом з тим, КК ФРН передбачає певні аналоги реабілітації. До них можна віднести, скажімо, “поновлення в правах”, коли суд може поновити втрачені особою за вироком суду права (обіймати певні посади, виборчі тощо), якщо фактично минула половина строку і є підстави вважати, що засуджений більше не вчинить умисних злочинів (§ 45 і 45-Б); дострокове припинення встановленого нагляду (§ 68-Е); дострокове скасування заборони на видачу водійських прав [4, с. 394].

Так, КК ФРН містить низку додаткових наслідків вчинення злочину, які настають для засудженого без окремого їх згадування у вирокі суду [12, с. 303–305]. Наприклад, йдеться про позбавлення права займати певні посади, права користуватися правами, отриманими в результаті публічних виборів, права привселюдно обирати або голосувати, права бути обраним і права голосу [13, с. 142 – 148], які мають подібність із загально-правовими наслідками судимості в кримінальному законодавстві України. Таким чином, у кримінальному законі ФРН містяться лише деякі елементи судимості, і говорити, що тільки судимість породжує додаткові наслідки, навряд чи правильно, адже кримінально-правовою підставою особливого правового статусу особи є також факт засудження без відбування покарання й один лише факт вчинення злочину з минулою давністю.

Розділом 5 третьої книги КК Швейцарії 1937 р. (з подальшими змінами та доповненнями) передбачено особливості здійснення реєстру обліку судимості. Так, згідно зі ст. 62 КК Швейцарії дані про обвинувальні вирокі повинні заноситися до спеціального реєстру обліку судимості (ст.ст. 359–364). Запис у реєстрі анулюється, якщо від дня вироку про призначення покарання у виді позбавлення волі минули певні строки. З цього моменту особа вважається реабілітованою (несудимою) [14, с. 133–134]. Отже, у законі не розкривається сутність судимості як особливого правового статусу особи, котра є засудженою за вчинення злочину, не визначаються правові наслідки судимості тощо. Реабілітація, яку можна вважати аналогом вітчизняного погашення чи зняття судимості, означає лише припинення певних наслідків засудження особи за вчинення злочину. У цьому контексті буде справедливим зауважити, що деякі правники пропонують у КК України відмовитися від термінів “погашення судимості” та “зняття судимості” і замінити їх термінами “реабілітація за рішенням суду” і “реабілітація за законом” (за аналогією до КК Швейцарії та низки інших країн) [4, с. 605]. На наш погляд, така пропозиція є дещо передчасною. Зміна назви сама по собі (без інституційних змін сутності судимості) нічого не варта. Більш важливим є наповнення судимості реабілітаційним змістом.

У загальній частині КК Республіки Польща 1997 р. також містяться норми про судимість. Зокрема, главою XII “Погашення судимості” передбачено, що з моменту погашення судимість вважається неіснуючою. КК Польщі встановлює

строки та передбачає інші умови для погашення судимості в осіб, котрі були засуджені до покарань у вигляді штрафу або обмеження волі (§ 4 ст. 107), довічного позбавлення волі (§ 3 ст. 107), позбавлення волі на певний строк (§ 1 ст. 107).

Незважаючи на назву розділу, польський кримінальний закон передбачає й альтернативну форму припинення судимості, аналогом якої в КК України є зняття судимості. Однак вона має свою специфіку. Так, у § 2 ст. 107 КК Польщі йдеться про те, що за заявою засудженого суд може постановити рішення про погашення судимості після спливу п'яти років, якщо засуджений у цей період дотримувався правопорядку, а строк призначеного покарання у вигляді позбавлення волі не перевищував трьох років [15, с. 99–100].

Кримінальний кодекс Латвійської республіки 1998 р. у ст. 63 “Погашення та зняття судимості” містить пряму вказівку на судимість як на юридичний наслідок засудження особи. Згідно з ч. 9 ст. 63 КК Латвії зняття судимості анулює всі кримінально-правові наслідки вчиненого злочинного діяння. На відміну від КК України, у вказаному законі строки судимості встановлено залежно лише від виду й міри покарання без урахування тяжкості злочину. Крім цього, судимість може бути знята в порядку помилування або амністії [16, с. 102–105].

У КК Болгарії замість понять “погашення судимості” і “зняття судимості” використовується поняття “реабілітація”. Так, найбільш вагомі реформи Кримінального кодексу Болгарії після його прийняття здійснені в 1982 р. Тоді вперше в кримінальне законодавство Болгарії було включено новий інститут – повна реабілітація за правом (ст. 88 а КК Республіки Болгарії) [17, с. 15]. Як зазначено у ст. 88 а КК Республіки Болгарії, якщо після відбуття покарання сплинув встановлений законом строк і засуджений не вчинив нового умисного злочину, за який передбачено покарання у вигляді позбавлення волі, судимість та її наслідки усуваються. Строки реабілітації за правом знаходяться в діапазоні від двох до п'ятнадцяти років з урахуванням виду та розміру покарання.

Згідно зі ст. 85 КК Республіки Болгарії реабілітація усуває судимість і відмінняє на майбутнє наслідки, які закон пов'язує з самим фактом засудження. Виключення становлять засуджені за злочини проти миру та людства. Видами реабілітації є реабілітація за правом і реабілітація судом [17, с. 15].

Реабілітація за правом (ст. 86) не настає у разі вчинення злочину повнолітньою особою, якщо вона вже була один раз реабілітована, і – за критерієм виду покарання – може настати лише у випадках, коли особа засуджена: а) умовно і протягом іспитового терміну не вчинила нового злочину; б) до позбавлення волі на строк до трьох років, виправних робіт чи обов'язкового поселення і протягом трьох років з моменту відбуття покарання не вчинила нового злочину, який карається позбавленням волі чи більш тяжким покаранням; в) до штрафу, громадського осуду чи позбавлення прав і протягом року з моменту виконання покарання не вчинила іншого злочину загального характеру; г) до досягнення нею повноліття і протягом двох років з моменту відбуття покарання не вчинила нового злочину загального характеру, за який їй могло бути призначено позбавлення волі. Крім того, за загальним правилом особа вважається не судимою і у випадку, коли спливли передбачені ст. 82 цього КК строки давності призначення покарання і засуджена особа не вчинила нового злочину загального характеру, за який їй могло бути призначено позбавлення волі. В усіх інших випадках можливою є лише реабілітація судом, який виніс вирок як суд першої інстанції, за сукупності встановлених законом умов, а саме коли засуджена особа: а) впродовж трьох років з моменту відбуття покарання не вчинила нового злочину, який карається

позбавленням волі чи більш тяжким покаранням; б) гарно себе поводи́ла; в) відшкодувала шкоду, заподіяну умисним злочином (але їй невідшкодування за поважних причин не може бути перешкодою для реабілітації); г) відбула призначене їй додаткове покарання у вигляді обов'язкового поселення, позбавлення права обіймати певну посаду, займатися певною діяльністю чи проживання у певній місцевості або сплатила призначений їй як додаткове покарання штраф (ст. 87) [4, с. 391–392].

З огляду на проведений аналіз, можна зробити висновок, що кримінально-правове значення судимості відповідно до законодавства зарубіжних держав відрізняється від аналогічного значення за вітчизняним кримінальним правом. У кримінальному праві західноєвропейських держав (Великобританії, Франції, Німеччини) та США судимість не виокремлюється у правовий субінститут; нерідко відсутнім є загальне визначення поняття судимості; не закріплено положення про порядок обчислення строків погашення судимості та наслідки судимості. Водночас положення про попереднє засудження (судимість), що закріплені в кримінальних законах зарубіжних держав, певним чином пов'язані з вирішенням кримінально-правових питань, наприклад, із призначенням покарання, його суворістю, накладенням інших додаткових обмежень.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Баганець О.В.* Криміногенний вал. Стан злочинності в Україні за минулий рік та результати протидії їй з боку держави і як це пов'язано з реформуванням правоохоронних органів / О.В. Баганець // Юридичний вісник України. – № 15 (1084) 15–21 квітня 2016 року. – С. 6–7.
2. *Хавронюк М.І.* Кримінальне законодавство України та інших держав континентальної Європи : порівняльний аналіз, проблеми гармонізації : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора юрид. наук : спец. 12.00.08 – кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право / М.І. Хавронюк. – К., 2007. – 36 с.
3. *Савченко А.В.* Кримінальне законодавство України та федеральне кримінальне законодавство Сполучених Штатів Америки : комплексне порівняльно-правове дослідження : [монографія] / А.В. Савченко. – К. : КНТ, 2007. – 596 с.
4. *Хавронюк М. І.* Кримінальне законодавство України та інших держав континентальної Європи : порівняльний аналіз, проблеми гармонізації : [монографія] / М.І. Хавронюк. – К. : Юрисконсульт, 2006. – 1048 с.
5. Уголовное право зарубежных государств. Особенная часть : [учеб. пособие] / под ред. и с предисл. И.Д. Козочкина. – М. : Камерон, 2004. – 528 с.
6. *Савченко А.В.* Порівняльний аналіз кримінального законодавства України та федерального кримінального законодавства Сполучених Штатів Америки : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора юрид. наук : спец. 12.00.08 – кримінальне право та кримінологія ; кримінально-виконавче право / А.В. Савченко. – К., 2007. – 36 с.
7. *Савченко А.В.* Щодо вдосконалення інституту покарання в Україні з урахуванням досвіду США / А.В. Савченко // Наука і правоохорона. – 2008. – № 2. – С. 91–99.
8. *Понятовская Т.Г.* Правовое значение судимости : [монография] / Т.Г. Понятовская, Г.Х. Шаутаева. – Ижевск : Детектив-информ, 2003. – 241 с.
9. *Грамматчиков М.В.* Судимость : исторический, уголовно-правовой и уголовно-исполнительный аспекты : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / М.В. Грамматчиков. – М., 2003. – 195 с.
10. Уголовное законодательство зарубежных стран (Англии, США, Франции, Германии, Японии) : сб. законодат. материалов / под ред. И. Д. Козочкина. – М. : Зерцало, 1999. – 346 с.
11. Уголовный кодекс Франции / [науч. ред. канд. юрид. наук, доц. Л.В. Головкин, канд. юрид. наук, доц. Н.Е. Крыловой ; пер. с фр. и предисл. канд. юрид. наук, доц. Н.Е. Крыловой]. – СПб. : Юридический центр Пресс, 2002. – 650 с.
12. *Есаков Г.А.* Уголовное право зарубежных стран / Г.А. Есаков, Н.Е. Крылова, А.В. Серебренникова. – М. : Проспект, 2008. – 336 с.
13. Уголовный кодекс ФРГ / [пер. с нем.]. – М. : Зерцало-М, 2001. – 202 с.
14. Уголовный кодекс Швейцарии / [пер. с нем.]. – М. : Зерцало-М, 2001. – 138 с.
15. Уголовный кодекс Республики Польша / [науч. ред. канд. юрид. наук, доц. А.И. Лукашов, докт. юрид. наук, проф. Н.Ф. Кузнецова ; вступ. статья канд. юрид. наук, доц. А.И. Лукашова,



канд. юрид. наук, проф. Э.А. Саркисовой ; перевод с польск. Д.А. Барилевич]. – СПб. : Юридический центр Пресс, 2001. – 234 с.

16. Уголовный кодекс Латвийской Республики / [науч. ред. и вступ. статья канд. юрид. наук А.И. Лукашова и канд. юрид. наук Э.А. Саркисовой ; пер. с латыш. канд. юрид. наук А.И. Лукашова]. – СПб. : Юридический центр Пресс, 2001. – 313 с.

17. Уголовный кодекс Республики Болгария / [науч. ред. канд. юрид. наук, проф. А.И. Лукашова ; пер. с болг. Д.В. Милушева, А.И. Лукашова ; вступ. статья Й.И. Айдарова]. – СПб. : Юридический центр Пресс, 2001. – 298 с.

Отримано 01.06.2016

## КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС І КРИМІНАЛІСТИКА. ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВА ДІЯЛЬНІСТЬ

УДК 159.9:34 (075.8)

**В.О. Криволапчук,**  
доктор юридичних наук, професор,  
**Б.І. Бараненко,**  
доктор філософії (права), професор,  
**О.І. Богучарова,**  
доктор психологічних наук, доцент

### КОНФЛІКТИ В ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВІЙ ДІЯЛЬНОСТІ (закономірності виникнення, розвитку, оперативне управління та використання)

*У статті розглянуто прикладні аспекти конфліктології, зокрема проблеми конфліктів у злочинному середовищі, а також інструментарій їх оперативно-тактичного використання. Пропонуються загальна та класифікаційна моделі конфліктів в середовищі злочинних груп як продукт діяльнісно-психологічних відносин злочинців у складі цих груп. Обґрунтовано застосування для вивчення закономірностей конфліктогенної поведінки правопорушників у конфліктній ситуації. У теоретичному плані вказано на необхідність розробки нової прикладної дисципліни – оперативно-розшукової конфліктології, в практичному – методик моніторингу діяльності злочинних груп і способів діагностики виникнення та розвитку конфліктів у них, а також формування конфліктологічної компетентності працівників оперативних підрозділів.*

**Ключові слова:** злочинне середовище, конфлікт, конфліктоген, конфліктологічна компетентність працівників оперативних підрозділів, оперативно-розшукова діяльність, оперативно-тактичне використання конфліктів.

*В статье рассмотрены прикладные аспекты конфликтологии, в частности, проблема конфликтов в преступной среде, а также инструментарий их оперативно-тактического использования. Предлагаются общая и классификационная модели конфликтов в среде преступных сообществ как продукт деятельности-психологических отношений преступников в составе этих групп. Обосновано применение знаний общей психологии для изучения закономерностей конфликтогенного поведения правонарушителей в конфликтной ситуации. В теоретическом плане указана на необходимость разработки новой прикладной дисциплины – оперативно-розыскной конфликтологии, в практическом – методик мониторинга деятельности преступных групп и способов диагностики возникновения и развития конфликтов в них, а также необходимость формирования конфликтологической компетентности работников оперативных подразделений.*

**Ключевые слова:** преступная среда, конфликт, конфликтоген, конфликтологическая компетентность работников оперативных подразделений, оперативно-розыскная деятельность, оперативно-тактическое использование конфликтов.

*Paper considers the main aspects of an applied conflictology, in particular the problem of conflicts in criminal groups and possible facilities of their operatively-tactical use. The criminal conflicts' model as an activity's relational product necessity of criminals is proposed, their conflict criminal activity's classification too. The role of psychology for criminals' conducts conflictogen study in a conflict situation is stressed. For the theory it is underlined the development of the new applied discipline as an operatively-research applied conflictology, and for practice – criminal groups monitoring methods and diagnostics of policeman competence.*

**Keywords:** *conflict, conflictogen, conflictology policeman competence, operatively-tactical use of conflicts, criminal groups' environment.*

Глибокі потрясіння, зокрема, соціальні, політичні, демографічні та інші протистояння, які існують у сучасному світі, зумовлюють різке загострення конфліктів, значне розширення конфліктогенних зон у провідних сферах суспільного життя багатьох країн, у тому числі й в Україні. Згідно із сучасними поглядами, конфлікт вважається неминучим явищем і охоплює найрізноманітніші аспекти буття як окремої людини, так і різних груп, прошарків, верств населення, суспільства загалом. Він має різноманітні прояви та є предметом багатьох наук, серед яких, як вважають фахівці, домінуючі позиції займають конфліктологія, соціальна психологія, соціологія, філософія, а також галузеві прикладні напрацювання, пов'язані з проблематикою конфліктів у окремих сферах суспільного життя й діяльності.

Для України сьогодні характерним стало порушення стійких соціальних зв'язків між людьми, збільшення психологічних навантажень, стресів та емоційних зривів, які породжуються необхідністю адаптації людей до нових умов життя, а також культом насилля та жорстокості, силовим вирішенням будь-яких конфліктів.

На відміну від локальних катастроф, ситуація воєнного конфлікту та соціального протистояння, яка розгортається в зоні проведення АТО (антитерористичної операції), може бути охарактеризована як гуманітарна катастрофа. За своєю суттю така катастрофа є конфліктом непримиренних цінностей, що зазвичай має затяжний, довготривалий характер, впливає чи не на кожну людину, спричинює зміни в житті країни в цілому, несе загрозу маргіналізації і криміналізації всього суспільства [14; 16].

Зазначені передумови соціального протистояння адекватною мірою обумовлюють зростання конфліктів у сучасному злочинному середовищі, які до того ж активно підживлюються новими для України специфічними конфліктогенами, походження яких пов'язано з проведенням АТО на окремих територіях країни. Ці території дедалі частіше визнаються основними постачальниками зброї для злочинного світу, а також потужним осередком відновлення злочинного елементу із тривалою злочинною біографією. Саме такі конфліктогени виступають у ролі новітнього підґрунтя, що підживлює виникнення й загострення суперечностей і конфліктів у оперативно-розшуковій діяльності.

Особливу небезпеку у цьому розрізі становить розширення та загострення усіх видів і форм конфліктного протистояння між підрозділами (працівниками) карного розшуку та злочинними елементами (відповідними об'єктами оперативно-розшукового впливу), у тому числі в організаційній, інформаційній, оперативнотактичній та кримінально-процесуальній сферах їхньої діяльності.

Парадоксальною особливістю згаданого протистояння є те, що вся діяльність оперативних підрозділів має відбуватися в граничному коридорі, обмеженому чіткою її нормативно-правовою регламентацією, будь-яке відхилення від якої

розцінюється не інакше, як порушення законності. Для злочинців же не існує жодних обмежень. У сучасних умовах вони використовують у своїй протизаконній діяльності не тільки злочинний досвід та наставництво “злочинців у законі”, а й найсучасніші технічні засоби, нерідко вдаються до консультацій або прямої співучасті високопрофесійних колишніх фахівців розвідувальної та оперативно-розшукової діяльності в організації й здійсненні власної розвідки (контррозвідки), а також під час планування, організації й безпосереднього вчинення злочинних дій [1; 10].

Отже, в сучасних реаліях для працівників оперативних підрозділів необхідними є вміння об'єктивно оцінювати конфліктогенність оперативно-розшукових ситуацій, що виникають у середовищі безпосередніх об'єктів оперативної розробки, та в найближчому їх оточенні, а також у самому процесі здійснення розробки, проведення заходів та застосування засобів ОРД (оперативно-розшукової діяльності). Зазначені вміння дадуть можливість отримувати вагому достовірну й повну (за змістом фактичних даних) оперативно-розшукову інформацію, приймати вивірені рішення щодо правомірного впливу на зазначені об'єкти ОРД, забезпечуючи виявлення й припинення злочинних проявів, їх розкриття й розслідування (встановлення осіб, які вчинили злочини), а також безпеку працівників суду і правоохоронних органів, осіб, які надають допомогу, сприяють оперативно-розшуковій діяльності, осіб, що беруть участь у кримінальному судочинстві, членів їх сімей та близьких родичів.

Багатофакторність конфлікту як явища вимагає розгляду такого ж розмаїття наукових підходів у вивченні його різних аспектів. Зокрема, важливим є врахування таких напрямів, як теорія конфліктів у конфліктології (К. Боулдінг, Р. Дарендорф, Л. Козер, Т. Парсонс); юридична конфліктологія (В.М. Кудрявцев та ін.); соціологія конфлікту (Г. Зіммель, О.Г. Здравомислов та ін.); психологія конфліктів (А.Я. Анцупов, Н.В. Грїшина, А.А. Єршов, В.Г. Зазикін та ін.); політична конфліктологія (К.С. Гаджієв та ін.). Сучасні напрацювання конфліктологічних знань в українській психології спрямовані на осмислення як теоретичних, так і прикладних проблем у виникненні та розв'язанні конфліктів (А.І. Берлач, В.В. Кондрюкова, В.О. Криволапчук, О.Г. Поліщук) [5]. Це означає, що сприйняття та інтерпретація людиною зовнішньої ситуації, власних переживань розглядається як обов'язкова умова існування конфлікту. Звідси сама по собі зовнішня ситуація автоматично не зумовлює розвиток конфлікту (Л.Ф. Бурлачук, О.А. Донченко, А.Т. Ішмуратов, Л.Є. Орбан-Лембрик, М.І. Пірен, Т.М. Титаренко І.В. Ващенко, Л.М. Карамушка, Н.Л. Коломінський, Г.В. Ложкін, Н.І. Пов'якель) [6; 9; 12; 16]. Отже, у сучасній психологічній науці посідає чільне місце суб'єктний підхід до розгляду конфліктів, що цілком закономірно розповсюджується й на теорію та практику виникнення й розв'язання конфліктів у ОРД.

За таких вимог важливого значення набуває конфліктологічна компетентність працівників карного розшуку Національної поліції України, брак якої явно прослідковується у професійному потенціалі сучасного працівника поліції. На сьогодні заходи методологічного й організаційного характеру з формування цієї компетентності в системі професійної підготовки поліції (включаючи й відомчу освіту) здійснюються недостатньо предметно. Зокрема, при аналізі сучасної практики психологічної підготовки оперативних працівників карного розшуку відчувається недостатня їх обізнаність в прикладних аспектах з питань причин виникнення, розвитку конфліктів у кримінальному середовищі, оперативного управління ними (контролю), виходу з них, а також і щодо їх використання в оперативно-тактичних цілях. Маємо констатувати, що недоліками у професійній підготовці

виявляються недостатність базових конфліктологічних знань, і, що суттєво, практичних умінь і навичок ефективного управління конфліктною взаємодією, особливо в ситуаціях діяльності у злочинному груповому контактному середовищі.

Слід зауважити, що на сьогодні практично відсутні адаптовані до сучасних потреб підрозділів карного розшуку науково обґрунтовані методики виявлення, оперативного моніторингу (відстеження) перебігу й розвитку конфліктів у кримінальному середовищі (особливо в злочинних групах), оперативного управління ними (контролю за перебігом та виходом з них), а також щодо використання останніх у якості джерел отримання оперативної інформації про злочини, що готуються, вчиняються або вже вчинені, та як допоміжного інструментарію реалізації заходів (засобів і методів) ОРД під час оперативної розробки відповідних об'єктів або проведення негласних слідчих (розшукових) дій у кримінальному провадженні.

Проведені в минулому (у тому числі за участю окремих авторів цієї публікації) схожі наукові розробки (Б.І. Бараненко), що емпірично базувалися на різних напрямках оперативно-розшукової діяльності та відповідних психологічних моделях відносин, хоча й зберігали на той час актуальність та повністю мають методологічну вагу й сьогодні, вже не відображають сучасних тенденцій як у суспільстві в цілому, так і окремих аспектах його життя [2; 3; 4]. Зазначене є цілком характерним і для оперативно-розшукової діяльності підрозділів карного розшуку Національної поліції України.

**Мета статті** полягає в обґрунтуванні актуальності виділення нової прикладної науки, яка може розглядатися як оперативно-розшукова конфліктологія, упровадженні в практику запропонованої авторами моделі конфліктів діяльнісно-психологічного походження, а також методики виявлення, оперативного моніторингу перебігу й розвитку конфліктів у кримінальному середовищі.

Вагомою стає потреба в методологічному та науково-прикладному пізнанні працівниками оперативних підрозділів карного розшуку (і не тільки карного розшуку) Національної поліції України новітніх психологічних та конфліктологічних знань і закономірностей щодо виникнення, розвитку, вирішення й оперативно-тактичного використання конфліктів у злочинному середовищі та, власне, в ході самого процесу здійснення ОРД.

На наш погляд, це є системне проблемне питання, яке однаковою мірою важливе не лише в прикладній, а й в науково-методологічній сферах. Вважаємо, що вирішення цієї проблеми потребує здійснення науково-дослідної роботи, що має гармонійно поєднувати досягнення класичної, зокрема вітчизняної, конфліктології та потреби сучасної практики. Зауважимо, що на сьогодні авторами цієї публікації у складі авторського колективу Луганського державного університету внутрішніх справ ім. Е.О. Дідоренка і Державного науково-дослідного інституту МВС України здійснюється спроба щодо проведення широкомасштабного наукового дослідження зазначеної проблеми. Що ж до його предметних завдань, то, на наше переконання, до них слід віднести науково-дослідні роботи, які мають забезпечити системно-комплексний підхід до дослідження.

Тож, як бачимо, йдеться про прикладний зріз конфліктології, тобто про оперативно-розшукову конфліктологію, що має самостійний предмет дослідження, який стосується, з одного боку, теоретико-методологічних основ конфліктології, а з іншого, – психології оперативно-розшукової діяльності та власне практики ОРД в умовах конфліктних ситуацій. Тому гадаємо, що для працівників оперативних підрозділів, зокрема карного розшуку, необхідним є, насамперед, достатнє

засвоєння загальних конфліктологічних знань та компетентне їх застосування в оперативно-тактичних діях щодо реалізації конкретного предметного змісту заходів та засобів ОРД.

Ми вважаємо, що в такому випадку слід враховувати те, що конфлікти в оперативно-розшуковій діяльності, як і в інших видах діяльності, є продуктом відповідних діяльнісних відносин, що розгортаються перш за все навколо головного об'єкта діяльності (його складових елементів, предметів), зокрема, щодо ціннісних потреб і інтересів до них у особистостей – учасників діяльності; мети діяльності (загальної і персоніфікованої стосовно окремих осіб); очікуваного результату діяльності (у тому числі, особисто значущого для кожного учасника діяльності), а також стосовно визначення, вибору й застосування інструментарію, адекватного попереднім елементам організаційної структури діяльності.

Представлена вище модель конфліктів діяльнісного походження цілком характерна й для злочинної діяльності, але її об'єктом (предметом, предметами) зазвичай є протизаконні інтереси, потреби, цілі, мотиви, а також дуже часто й засоби вчинення злочинних дій. На сьогодні вказані конфлікти мають значне розповсюдження в кримінальному середовищі, особливо в злочинних групах, а кульмінаційним виходом з них найчастіше є вчинення тяжких злочинів, особливо проти особистості.

Як відомо, суб'єктна підстава вважається найбільш визнаною основою класифікації конфліктів в групах у сучасній вітчизняній конфліктології. Відповідно до цієї підстави конфлікти поділяють на *внутрішньоособистісні, міжособистісні, внутрішньогрупові та міжгрупові* [5; 9; 11; 12; 14; 15]. Скажімо, для системи внутрішньоособистісних структур характерними є так звані рольові конфлікти. Вони виникають на тлі суперечних особистісних проблем, які зачіпають діяльнісну сферу життя людини. Найбільш значущим для групової взаємодії є міжрольовий внутрішньоособистісний конфлікт, суть якого полягає в несумісності різних рольових позицій особистості (наприклад, у груповій злочинній діяльності нерідко виникають конфліктні ситуації, що пов'язані з неможливістю (або небажанням) окремих членів групи виконувати обов'язки щодо здійснення тих чи інших жорстоких дій відносно окремих осіб (жертв злочину) як способу вчинення злочину і т. ін.).

У системі міжособистісних відносин в групах конфлікти виникають здебільшого на ґрунті протистояння учасників групи, яке сприймається й осмислюється ними (принаймні одним з них) як значима психологічна проблема, що потребує свого розв'язання й обумовлює активність сторін, спрямовану на подолання цього протистояння та розв'язання конфліктної ситуації в інтересах обох або однієї з конфліктуючих сторін.

У міжособистісних конфліктних ситуаціях достатньо виразний прояв мають суперечності з приводу індивідуалізації інтересів, які зачіпають цілі, плани, мотивацію, інструментальні складові групової діяльності її учасників і є несумісними або взаємосуперечними (наприклад, один або декілька членів злочинної групи не погоджуються з розробленим загальним планом вчинення злочину, не поділяють з іншими способів (зокрема жорстоких) здійснення злочинних дій і т. ін.). Такі конфлікти відносять до *ціннісних* конфліктів, у яких протистояння між учасниками групи зумовлені причинами суперечних або несумісних уявлень щодо предметів, поглядів, переконань, які становлять особливу цінність. Саме такі конфлікти мають назву “непримиренних цінностей”. У злочинному середовищі таким є конфлікт між тими, хто вважає за необхідне “жити за поняттями”, тобто “законниками”, і тими, хто прагне наживи за будь-яку ціну.

Оскільки міжособистісні конфлікти виникають у сфері діяльності людини, вони нерідко є *рольовими конфліктами*, що виникають у зв'язку з ігноруванням окремими членами групи формально (письмово) закріплених або прийнятих у формі усних домовленостей норм та правил групової взаємодії. Такими типовими нормами в злочинному світі є “зłodійські (воровські) закони”, недотримання яких може викликати гострі міжособистісні конфлікти, нерідко із застосуванням суворих санкцій до винуватців аж до їх страти.

Близькими за зовнішнім проявом міжособистісних конфліктів є внутрішньо-групові конфлікти. В окремих сучасних публікаціях з проблем конфліктології внутрішньогрупові конфлікти не відносять до самостійного виду та розглядають або як *міжособистісні*, або як *міжгрупові* конфлікти (між членом групи та її частиною чи рештою учасників або між окремими мікрогрупами всередині групи). Гадаємо, що така позиція є хибною. Внутрішньогрупові конфлікти мають єдину природу їх виникнення (тобто зіткнення потреб, інтересів, цілей, цінностей, мотивів, очікуваних результатів діяльності тощо), причому головне полягає в тому, що при таких зіткненнях *завжди наявне істотне протистояння*, яке може призвести до розпаду самої групи. Отже, *головною психологічною рисою* внутрішньогрупових конфліктів є порушення міжрольових зв'язків в групі. У контексті здійснення оперативно-розшукової діяльності виявлення й відстеження зародження й розвитку зазначених конфліктів має конструктивне оперативно-тактичне значення [8].

У представленій класифікації самостійне місце займають *міжгрупові конфлікти*. Вони належать до системи *міжгрупової взаємодії*, яка відбувається як, власне, між групами людей, так і між окремими представниками кожної з цих груп, однак за умови взаємодії в міжгруповому просторі, сприймаючи одне одного й себе особисто позиціонерами різних груп. Психологічні закономірності міжгрупових конфліктів в злочинному середовищі детермінують їх виникнення та розвиток на тлі протистояння, найчастіше з приводу розподілу (перерозподілу) зон і сфер кримінального контролю (впливу, “кришування” тощо), недобросовісної конкуренції в здійсненні злочинної діяльності, невиконання “зłodійських законів” або рішень “зłodіїв у законі” (як третейських суддів) тощо. Суперечки, ворожість, а часто і справжні війни постійно супроводжують відносини між кримінальними групами [1; 12]. Криваві кримінальні сутички (“розбірки”) 90-х років (із історії боротьби з організованою злочинністю), які, на жаль, стають нерідким явищем сучасності, є найбільш яскравими прикладами міжгрупових конфліктів. У той же час попередня практика боротьби оперативних підрозділів карного розшуку з груповою (у тому числі організованою) злочинністю насичена прикладами оперативного ефективного використання відомостей про виявлені міжгрупові конфлікти.

Слід зазначити, що практичному прояву внутрішньоособистісних, міжособистісних (у складі злочинних груп), а також внутрішньогрупових та міжгрупових конфліктів передують конфліктогенні ситуації, тобто психологічні суперечності (латентні або відкриті). Це об'єктивно дає можливість завчасно виявляти, відстежувати й певним чином керувати за потрібним (оперативно-тактичним) напрямом оперативно-розшуковими діями та запобігати оперативно-розшуковим шляхом негативному розвитку конфліктних ситуацій в групових кримінальних угрупованнях.

Саме тому в оперативно-розшуковій діяльності важливого значення набуває своєчасне виявлення, вивчення й використання типових для злочинних (особливо організованих) груп конфліктогенів як чинників виникнення й розвитку зазначених

видів конфліктів. Вважаємо, що цьому буде сприяти проведення за спеціально розробленою методикою оперативного моніторингу (відстеження) відповідних відносин в групах. У рамках такого відстеження увага працівників оперативних підрозділів має зосереджуватись на виявленні й вивченні (аналізі) відносин, насамперед між лідером групи і його найближчим оточенням, а також її рядовими учасниками; між членами групи на міжособистісних рівнях їх взаємодії; між окремими учасниками групової взаємодії й рештою членів групи; між різними групами або між представниками різних груп.

Практика свідчить про те, що конфлікти в злочинних групах, за умови своєчасного виявлення й оперативного контролю за їхнім розвитком працівниками карного розшуку, є доволі цінним джерелом відомостей стосовно здійснення злочинної діяльності цими групами, зокрема, щодо планування, інформаційної та технічної підготовки конкретних злочинів, а також тактики їх вчинення. До того ж, конфлікти у груповому кримінальному середовищі, за умови оперативного управління ними та правильного тактичного використання з оперативною метою, можуть бути ефективним інструментом забезпечення успішної реалізації заходів і застосування засобів ОРД під час оперативної розробки відповідних об'єктів або проведення негласних слідчих (розшукових) дій у кримінальному провадженні. Причому завчасно отримана й опрацьована оперативна інформація про зазначені конфлікти може стати гарантією збереження життя і здоров'я працівників карного розшуку та негласних співробітників.

Зрозумілим є те, що успішне практичне вирішення окреслених вище питань потребує оновлення існуючих науково-теоретичних, прикладних знань та емпіричних даних. Головна ж проблема полягає у фактичній відсутності на сьогодні конкретних методик щодо виявлення, розпізнання, вивчення й оцінки в процесі оперативно-розшукової діяльності тенденцій розвитку та можливих шляхів розв'язання конфліктів у злочинному (насамперед груповому) середовищі з метою забезпечення їх оперативного моніторингу, управління ними, та використання їх з оперативно-тактичною метою. У зв'язку з цим, вважаємо, що наукове дослідження зазначених проблем сьогодні має бути спрямоване на теоретичне й емпіричне з'ясування:

1) *поняття, сутності конфліктів*. За наявної значної кількості сучасних публікацій з цього питання практики, як і раніше, обмежені рамками теоретичної дискусії стосовно визначення власне поняття конфлікту (особливо в діяльнісному вимірі), його функцій, класифікації конфліктів, механізму виникнення, загальної схеми розвитку конфлікту, у тому числі періодів та етапів перебігу, зокрема етапу розв'язання конфлікту та способів виходу з нього і т. ін.;

2) *змісту та структури конфліктів*, а також негативних наслідків у випадку неконтрольованого працівниками оперативних підрозділів їх перебігу, розвитку й завершення в кримінальному (особливо груповому) середовищі за сучасних умов.

3) *ефективності діяльності оперативних підрозділів карного розшуку щодо своєчасного виявлення, оперативного контролю за розвитком конфліктів у кримінальному середовищі*, а також використання останніх у якості джерел оперативної інформації про злочини, що готуються, вчиняються або вже вчинені, а також як допоміжного інструментарію реалізації заходів (засобів і методів) ОРД під час оперативної розробки відповідних об'єктів або проведення негласних слідчих (розшукових) дій у кримінальному провадженні.

Особливе місце в конфлікті діяльнісного виміру посідає *вербальна його складова*, яка в контексті дослідження конфліктів у ОРД має розглядатися крізь



призму поняття й предметного змісту оперативного спілкування як інструментарію отримання інформації про конфлікти в злочинному середовищі та конструктивного управління ними працівниками оперативних підрозділів за заданим (відповідно до мети і завдань оперативного розроблення) напрямом.

Саме у зазначеному вище полягає інформаційна та оперативно впливова функції конфліктів у психологічних (міжособистісних, групових та міжгрупових) взаємодіях, їх зміст та керований розвиток у злочинному (груповому) середовищі під час проведення оперативної розробки відповідних об'єктів;

4) *стану методичного забезпечення оперативного виявлення, моніторингу (відстеження) розвитку конфліктів та їх використання у кримінальному середовищі, що знаходиться в оперативному розробленні, оперативного управління ними (контролю) та забезпечення конструктивного виходу з них.*

Маємо наголосити на тому, що дослідження проблематики конфліктів в оперативно-розшуковій діяльності на ґрунтовному науково-методологічному та прикладному рівнях видається нам можливим у плідній співпраці шляхом поєднання глибоких знань членів авторського колективу у сферах психологічної, юридичної наук та оперативно-розшукової діяльності з практичним досвідом (зокрема, у формі експертних оцінок) фахівців підрозділів карного розшуку апарату та територіальних органів Національної поліції України.

Отже, конфлікти (конфліктні ситуації), що виникають, розвиваються, вирішуються в діючому контактному кримінальному середовищі, знаходять своє відображення у злочинній поведінці окремих його осіб, зокрема учасників злочинних груп (у тому числі організованих), тощо. Для наукового з'ясування механізму такої (кримінальної) поведінки необхідним є врахування її детермінант: зовнішнього середовища злочинців та його особливостей у взаємодії з особистісними психологічними якостями, станами й процесами осіб – об'єктів оперативної уваги. При цьому важливого значення набуває врахування стадій кримінальної поведінки, для яких характерним є різні види і форми прояву конфліктів (наприклад, стадії: визначення цілей, результатів, мотивації, прийняття рішення про вчинення злочину; його практичне вчинення; посткримінальна поведінка тощо). Кримінальна поведінка ж є значним за обсягом пластом знань і для вирішення проблеми конфліктів у злочинному середовищі необхідним є розгляд її конфліктогенного аспекту.

Слід зазначити, що дослідження проблеми конфліктів у оперативно-розшуковій діяльності не вичерпується самим лише їх розглядом у межах фактично діючого злочинного середовища і кримінальної поведінки його суб'єктів. На наш погляд, для більш системного наукового пізнання цього явища суттєве значення має з'ясування у рамках оперативно-розшукової конфліктології такого соціально-психологічного феномену як девіантна поведінка\*. Її суть полягає у несприйнятті особистістю вимог соціальної норми, натомість виборі інших варіантів поведінки, в основу якої найчастіше покладено конфлікт інтересів, цінностей та засобів їх задоволення.

Слід зазначити, що із загального змістового поняття девіантної поведінки виокремлюється її тип, якому притаманні такі негативні форми зовнішнього прояву, як суспільно небезпечні дії і вчинки осіб (наприклад, незлочинні

\* Під девіантною поведінкою (від лат. *deviatio* – відхилення) у конфліктології розуміються людські дії і вчинки, які не відповідають загальноприйнятим у суспільстві соціальним нормам або визнаним стандартам поведінки, тобто певним моральним, правовим, професійним, організаційним та іншим суспільним вимогам до поведінки або її особливостям, властивим більшості людей в конкретній популяції.

правопорушення). Ці форми відносять до делінквентної або докримінальної поведінки. Вони зазвичай супроводжуються агресією, яка спрямовується не тільки на інших людей, а й на самого себе.

У теоретичному та прикладному аспектах в психологічній науці до проявів девіантної поведінки особистості відносять:

- вади ціннісно-мотиваційного характеру: насамперед, несформованість або викривлення моральних цінностей, переважання асоціальних (девіантних) цінностей, фрустрацію, внутрішні конфлікти і т. ін.;
- негативні життєві надбання (соціальну некомпетентність, психічні травми, наявність шкідливих звичок, досвід насильницьких вчинків тощо);
- негативні емоції (тривогу, депресію, відсутність або втрату сенсу життя і т. ін.);
- обмежені знання, стереотипність мислення, неадекватний вибір інструментарію предметної діяльності і т. ін.;
- алекситимію\*;
- вади саморегуляції (неадекватність самооцінки і рівня домагань, слабкий розвиток рефлексії, надмірний або недостатній самоконтроль, низький рівень адаптивних можливостей тощо).

Що ж стосується дослідження конфліктів у злочинному середовищі та їх місця й ролі в оперативно-розшуковій діяльності кримінальної поліції України, то, на наш погляд, важливе значення може мати виділення і розгляд з наукових позицій насамперед таких видів девіантної поведінки в середовищі оперативного контингенту, як:

- аморальна поведінка (характеризується негативним ставленням особистості до загальнолюдських моральних цінностей, зокрема до ввічливості, чесності, дисциплінованості, поваги до оточуючих тощо). Аморальна поведінка нерідко лежить в основі делінквентної\*, а то й кримінальної поведінки. Прикладом кримінальної (протиправної) поведінки може бути сучасна загально-кримінальна злочинність, зокрема, вчинення крадіжок, грабежів, хуліганства, фізичного насильства, торгівлі наркотиками, вандалізму тощо. Статева розбещеність при цьому серед молоді загалом являє собою потенційний фактор вчинення статевого злочину [7, с. 144–146];

- адиктивна поведінка\*, що супроводжується насамперед вживанням особою алкоголю, наркотиків. Вона також нерідко стає передумовою вчинення злочинів (з метою отримання злочинним шляхом коштів для придбання наркотичних засобів). До психологічних особливостей адиктивної поведінки слід віднести низький рівень або повну відсутність самодисципліни, самоконтролю, стійкості до можливих

\* Алекситимія – психологічна характеристика особистості, що включає наступні особливості: утруднення у визначенні й вербальному описі власних емоцій і емоцій інших людей; утруднення в розрізненні емоцій і тілесних відчуттів; зниження здібності до символізації, зокрема до фантазії; переважання фокусування уваги на зовнішніх подіях у збиток внутрішнім переживанням; схильність до конкретного (утилітарного) логічного мислення за дефіциту емоційних реакцій. Усі перераховані особливості можуть виявлятися однаковою мірою або одна з них може переважати. Див.: Гаранян Н. Г. Концепция алекситимии / Н.Г. Гаранян, А.Б. Холмогорова // Журнал социальной и клинической психиатрии. – 2003. – № 1. – С. 128–145.

\* Делінквентна поведінка – антигромадська протиправна поведінка індивіда, що втілена в його конкретних вчинках (дії або бездіяльність), які спричиняють шкоду не тільки окремим громадянам, але й суспільству в цілому.

\* Адиктивна поведінка (схильність, згубна звичка) є деформованою поведінкою, що виникає в результаті зловживання різними речовинами, які змінюють психічний стан людини, включаючи наркотичні засоби, алкоголь і т. ін., до того моменту, коли фіксується факт психічної і фізичної залежності.

негативних зовнішніх впливів і т. ін. Природні можливості виходу особи із такого психічного стану замінюються хибними шляхами поліпшення цього стану, тобто штучно за рахунок вживання наркотиків тощо [8, с. 138–140];

– аутодеструктивна поведінка – поведінка, яка виходить за рамки психологічної (інколи психічної, медичної) норми, загрожуючи при цьому психологічній цілісності й розвитку особистості. За своєю сутністю така поведінка є саморуйнівною, здебільшого антисоціальною (делінквентною), що суперечить правовим нормам. У делінквентному плані слід виділити, насамперед, віктимну поведінку, тобто вчинки або дії людини, що так чи інакше провокують заподіяння стосовно неї будь-яких протизаконних діянь. Віктимна поведінка в певних ситуаціях є головним спонукаючим фактором вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину. Суттєвим делінквентним фактором є суїцидальна аутодеструктивна поведінка, фанатична поведінка (на рівні сліпого слідування певним асоціальним ідеям, релігійним культам деструктивної спрямованості тощо).

У практиці оперативно-розшукової діяльності розпізнання ознак девіантної поведінки є передумовою прогнозування ранніх ознак злочинної поведінки у відповідному девіантному середовищі. Важливість такої діагностики вбачається у можливості відстеження процесів криміналізації на ранніх стадіях. Це найбільшою мірою відповідає завданням ОРД щодо запобігання правопорушенням (злочинності).

Суттєвим, на наш погляд, є звернення до деяких ключових питань дослідження організаційно-управлінського аспекту конфліктів у оперативно-розшуковій діяльності. Сьогодні майже у всій системі підрозділів кримінальної та спеціальної поліції України, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, достатньо часто зустрічаються нормативно-правові, організаційні та функціонально-дійові суперечності як найбільш значущі конфліктогени. Увага науковців у цьому випадку має бути спрямована на вивчення закономірностей виникнення, розвитку й розв'язання конфліктів, що виникають саме на тлі правових та оперативно-службових відносин, зокрема між працівниками оперативних підрозділів та слідчими Національної поліції, а також повноважними суб'єктами зовнішніх відомств (прокурорів, суддів) під час виконання завдань ОРД і КПК (Кримінального процесуального кодексу) України [13].

Не менш корисним з наукової точки зору нам видається встановлення й пізнання зв'язків конфліктів у злочинному середовищі з конфліктами у системі оперативно-розшукових відносин (зокрема, протистояння: між працівниками оперативних підрозділів та об'єктами оперативно-розшукового впливу; між працівниками оперативних підрозділів та їх негласними співробітниками; між працівниками оперативних підрозділів, свідками, потерпілими, посадовцями, представниками громадських організацій тощо, діяльність і інтереси яких зачіпаються в ході оперативно-розшукових заходів). Це дозволить знайти шляхи нейтралізації можливого протистояння у зазначених відносинах, а, головне, – сприятиме залученню громадян до вирішення завдань боротьби зі злочинністю.

Таким чином, головною проблемою сьогодні є несформованість предметного поля вкрай необхідної для працівників оперативних підрозділів нової прикладної науки, якою може стати оперативно-розшукова конфліктологія. Вочевидь, вона має самостійний предмет дослідження, який поєднує теоретико-методологічні основи конфліктології та психології оперативно-розшукової діяльності, і, власне, практики ОРД в умовах конфліктних ситуацій. Окрім цього, наявна відсутність практичних напрацювань методологічного характеру щодо виявлення, розпізнання, вивчення й оцінки в процесі оперативно-розшукової діяльності тенденцій розвитку та можливих варіантів розв'язання конфліктів у злочинному середовищі з метою

забезпечення їх оперативного моніторингу (відстеження), оперативного управління ними та використання їх у оперативно-тактичних цілях. Тому стають зрозумілими причини недостатності у працівників оперативних підрозділів як базових конфліктологічних знань, так і, що суттєво, практичних умінь і навичок ефективного управління конфліктною взаємодією, особливо в ситуаціях діяльності у злочинному груповому контактному середовищі.

У зв'язку з цим важливого значення набувають необхідність формування конфліктологічної компетентності працівників карного розшуку Національної поліції України, а також розробка діагностичних процедур і маркерів цієї компетентності.

Отже, запропонована нами модель конфліктів діяльнісно-психологічного походження цілком узгоджується зі змістом алгоритму злочинної діяльності, хоча її об'єктом (предметом) є й протизаконні інтереси, потреби, цілі, мотиви, засоби вчинення злочинних дій. У межах моделі враховано те, що конфлікти в оперативно-розшуковій діяльності, як і в інших видах діяльності, є продуктом відповідних діяльнісних відносин, що розгортаються, перш за все, навколо головного об'єкта діяльності, зокрема ціннісних потреб і інтересів особистостей – учасників злочинної діяльності. На сьогодні зазначені різновиди конфліктів мають значне розповсюдження в кримінальному середовищі, особливо в злочинних групах, а кульмінаційним виходом з них найчастіше стає вчинення тяжких злочинів, особливо проти особистості. Саме тому в оперативно-розшуковій діяльності важливого значення набувають своєчасне виявлення, вивчення використання типових для злочинних (особливо організованих) груп конфліктогенів як чинників виникнення й розвитку зазначених видів конфліктів.

На наш погляд, проведення в форматі спеціально розробленої методики оперативного моніторингу (відстеження) відповідних відносин групового характеру мають дати високі позитивні результати. У рамках такого відстеження увага працівників оперативних підрозділів спрямовуватиметься на виявлення й вивчення (аналізу) відносин, насамперед між лідером групи і його ближчим оточенням, а також її рядовими учасниками; між членами групи на міжособистісних рівнях їх взаємодії; між окремими учасниками групової взаємодії і рештою членів групи; між різними групами або між представниками різних груп.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Александров Ю.К.* Очерки криминальной субкультуры / Ю.К. Александров [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://www. Library. evro-bit.ru](http://www.Library.evro-bit.ru).
2. *Бараненко Б.І.* Психологія оперативно-розшукової діяльності. Загальна частина : навч. посіб. – Луганськ : РВВ ЛАВС МВС ім. 10-річчя незалежності України, 2003. – 272 с.
3. Конфліктологія : навч.-метод. посіб. / Б.І. Бараненко, Л.І. Казміренко, Д.О. Александров та ін. – К. : НАВС України, 2003. – 144 с.
4. Конфлікти : їх походження та роль в оперативно-розшуковій діяльності / Б.І. Бараненко, Л.І. Казміренко, Я.Ю. Кондратьев та ін. // Науковий вісник НАВСУ. – 2002. – № 5. – С. 168–179.
5. Конфліктологія : навч. посіб. / А.І. Берлач, В.В. Кондюкова, В.О. Криволапчук, О.Г. Поліщук. – Одеса : ОДУВС, 2006. – вид. 2-ге, доповн. – 162 с.
6. *Бодалев А.А.* Психология общения / А.А. Бодалев. – М. : Изд-во Ин-т практ. психологии, Воронеж : НПО МОДЭК, 1996. – 256 с.
7. *Гаранян Н.Г.* Концепция алекситимии / Н.Г. Гаранян, А.Б. Холмогорова // Журнал социальной и клинической психиатрии. – 2003. – № 1. – С. 128–145.
8. *Грачев Г.* Манипулирование личностью: организация, способы и технологии информационно-психологического воздействия / Г. Грачев, И. Мельник [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http:// www.kiev-security.org.ua](http://www.kiev-security.org.ua).
9. *Дуткевич Т.* Конфліктологія з основами психології управління: Навчальний посібник / Т. Дуткевич ; Мін-во освіти і науки України, Кам'янець-Подільський державний ун-т, Ін-т

соціальної реабілітації та розвитку дитини. – К. : Центр навчальної літератури, 2005. – 455 с.

10. Моніторинговий кримінологічний аналіз злочинності в Україні (2009–2013 роки) : монографія / [Є.М. Блажівський, І.М. Козьяков, О.О. Книженко, О.М. Литвак, О.Н. Ярмиш [та ін.]. – К. : Національна академія прокуратури України, 2014. – 484 с.

11. *Нагаєв В.* Конфліктологія: Курс лекцій: (модульний варіант) : навч. посіб. для вузів / В. Нагаєв ; Мін-во освіти України ; Харківський нац. аграрний ун-т ім. В.В. Докучаєва. – К. : Центр навчальної літератури, 2004. – 199 с.

12. *Примуш М.* Конфліктологія : навч. посіб. для вузів / М. Примуш ; Мін-во освіти і науки України. – К. : Видавничий дім “Професіонал”, 2006. – 282 с.

13. *Колесник В.* “Негласные следственные действия для следователя – “золотое дно”, которое адвокат способен превратить в ад” / В. Колесник // Закон и бизнес [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://zib.com.ua/ru/95954-neglasnie\\_sledstvennie\\_deystviya\\_dlya\\_sledovatelya\\_zolotoe.html](http://zib.com.ua/ru/95954-neglasnie_sledstvennie_deystviya_dlya_sledovatelya_zolotoe.html).

14. *Русинка І.* Конфліктологія. Психологія запобігання і управління конфліктами : навч. посіб. / Іван Русинка ; Мін-во освіти і науки України. – К. : Професіонал, 2007. – 334 с.

15. Юридическая конфликтология / под ред. В.Н. Кудрявцева // [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.koob.ru>

16. Криминалистика : учеб. – М. : Юристъ, 2000. – 751 с.

Отримано 15.06.2016

УДК 343.132 (100)

**В.Г. Дрозд,**

кандидат юридичних наук, доцент

## **НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАСТОСУВАННЯ ЗАПОБІЖНИХ ЗАХОДІВ ПІД ЧАС ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ**

*У статті сформувано пропозиції до кримінального процесуального законодавства України щодо застосування запобіжних заходів на стадії досудового розслідування, зокрема в частині: затримання, застави, обрання кількості поручителів, застосування системи пробації на досудовому розслідуванні, а також використання заборони на наближення як запобіжного заходу.*

**Ключові слова:** запобіжні заходи, затримання, застави, кількість поручителів, система пробації, досудове розслідування, заборони на наближення.

*В статті сформульовані пропозиції про внесення змін до КПК України щодо застосування заходів пресечення на стадії досудового розслідування. В частині це стосується – задержання, застави, кількості поручителів, використання системи пробації на стадії досудового розслідування і др.*

**Ключевые слова:** меры пресечения, задержание, залог, поручители, система пробации, досудебное расследование.

*Paper formulates several suggestions about the amendments to the criminal procedure legislation of Ukraine regarding the application of preventive measures at the stage of pre-trial investigation, in particular : detention, deposit, the number of guarantors, the application of the probation system in the pre-trial investigation, and the use of a restraining order as a measure of restraint.*

*The practice of streamlining of the pre-trial detention, accumulated in the countries of Eastern and Central Europe that have recently joined the European Union, and the use of the restraining order as a measure of restraint on the examples of Slovenia and Finland is considered.*

**Keywords :** restraint, arrest, deposit, guarantees, probation system, pre-trial investigation.

Новації зарубіжного кримінального процесуального законодавства та аналіз процедури застосування запобіжних заходів дає уявлення про шляхи гуманізації кримінального судочинства у країнах, які нещодавно стали членами Європейського Союзу і досвід яких безпосередньо стосується демократизації відповідного законодавства та судової практики в Україні. Кримінальний процесуальний кодекс України регулює низку запобіжних заходів, що застосовуються до підозрюваного під час досудового розслідування.

Зважаючи на прагнення нашої держави стати членом Євросоюзу, виникає необхідність сформулювати якісно нові пропозиції щодо удосконалення кримінального процесуального законодавства в частині застосування запобіжних заходів, використовуючи при цьому досвід країн світу.

**Метою статті** є формулювання пропозиції до кримінального процесуального законодавства України в частині застосування запобіжних заходів на стадії досудового розслідування.

Слід зазначити, що міжнародні і передусім європейські нормативні акти з питань захисту прав та свобод людини мають суттєвий вплив на процес формування громадянського суспільства в Україні та розбудову її як правової держави. Вони значною мірою сприяють вихованню у населення України свідомості та правової культури, насамперед у захисті прав людини [1].

Під час формування нового КПК України, прийнятого у 2012 році, фахівці намагалися використати зарубіжний досвід кримінального процесуального законодавства різних країн. Однак вважати цей Закон досконалим неможливо. Незважаючи на намагання запобігти виникненню усіх проблемних аспектів, що виникають на практиці, залишилася низка невирішених та не врегульованих питань. Зокрема, ми віднайшли декілька проблемних питань, що стосуються запобіжних заходів, які надалі розкриємо.

1. Для реформування кримінального судочинства України, підвищення обізнаності суддів, працівників органів внутрішніх справ, прокуратури та адвокатського корпусу певний інтерес становить практика раціоналізації досудових затримань, накопичена у країнах Східної та Центральної Європи, які нещодавно приєдналися до Європейського Союзу.

В Україні досі існує проблема, коли особу неможливо затримати у разі припинення безперервного переслідування. Маються на увазі ситуації, коли працівник міліції безперервно переслідує підозрюваного, але останньому вдається на нетривалий час (наприклад, 1-2 години) відірватися від переслідувача. Відповідно до КПК України у разі переривання переслідування затримувати утікача, якщо він знову трапився працівникові міліції, останній уже не має права доти, доки не отримає ухвали слідчого судді про його затримання. А якщо для винесення ухвали про затримання не вистачає доказів? Якщо єдиним джерелом цих доказів може бути лише сам правопорушник? І навпаки, чи правильно буде відпустити і не притягувати особу до відповідальності, навіть якщо працівник міліції бачив її на місці події, але вона втекла?

З одного боку, така норма в Законі запобігає незаконному та безпричинному затриманню осіб, таким чином захищаючи права людини і громадянина. З іншого, законодавець ускладнює й без того непросте становище правоохоронців. Затримати особу та повідомити їй про підозру він не може, бо для цього не вистачає підстав. Допитати як свідка також не може. Якщо він це зробить, то згодом не матиме права повідомляти про підозру особу, яка вже має статус свідка. Питання як отримати показання від особи залишається невирішеним. Крім того, існує великий ризик залишити винну особу не покараною за вчинене нею правопорушення.

Вважаємо, що законодавцю слід дотримуватися однієї позиції. На нашу думку, для законослухняних громадян пріоритетом є життя у безпечному суспільстві, а пов'язані з цим тимчасові незручності у вигляді затримання для встановлення причетності до вчиненого правопорушення є незначними. І якщо це суперечить певним вимогам міжнародних зобов'язань України перед іноземними партнерами в частині міжнародних угод, можна створити певний перехідний варіант норми процесуального закону, наприклад, дозволити процесуальне затримання особи без ухвали суду на 3 години протягом робочого дня і до 11:00 години ранку наступного дня, якщо затримання відбулося у темну пору доби (у неробочий час). Звісно, затримання на 3 години було передбачено законодавством і раніше, але раніше затримання особи рахувалося з моменту складання протоколу затримання, а не з моменту фактичного позбавлення особи можливості вільно пересуватися.

2. Вважаємо за необхідне внести зміни у ч. 2 ст. 180 КПК України, пов'язані із кількістю поручителів. У цій частині вказано, що кількість поручителів визначає

слідчий суддя, суд, який обирає запобіжний захід. Наявність одного поручителя може бути визнано достатньою лише у разі, коли ним є особа, яка заслуговує на особливу довіру. Остання позиція є дещо невірною з нашої точки зору. Це пов'язано з неможливістю довести ступінь довіри. Для того, щоб гарантувати якісне забезпечення виконання обраного запобіжного заходу у вигляді особистої поруки, слід встановити мінімальну чітку кількість поручителів.

Враховуючи зазначене, у ч. 2 ст. 180 КПК України слова “Наявність одного поручителя може бути визнано достатньою лише у разі, коли ним є особа, яка заслуговує на особливу довіру” слід замінити словами “Поручителів має бути не менше двох”.

Крім того, наявність двох поручителів дає більше гарантій, що особа, передана на поруки, виконуватиме покладені на неї судом обов'язки, а поручителі будуть контролювати це у той час, як один поручитель під час прийняття на себе обов'язків поручителя може керуватися лише суб'єктивними мотивами на ґрунті особистісних зв'язків з підозрюваним і не зважати на контроль за покладеними на підопічного обов'язками.

3. В Україні вже протягом певного часу ведуться дискусії щодо необхідності створення системи пробації. Про її функціонування 05.02.2015 прийнято закон. Існує низка думок щодо доцільності її створення.

Так, відповідно до ст. 2 Закону “Про пробацію” пробація – це 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 із позбавленням волі, та забезпечення суду інформацією, що характеризує обвинуваченого [2, с. 93].

Як бачимо, пробація застосовується до засуджених та обвинувачених. На нашу думку, слід використовувати систему пробації на стадії досудового розслідування до неповнолітніх правопорушників. У таких країнах як Угорщина, Латвія, Румунія, Чехія тощо така діяльність практикується досить активно. Це свого роду нагляд за діяльністю неповнолітнього правопорушника щодо виконання покладених на нього судом обов'язків – обраного запобіжного заходу.

Законом (ст. 8) передбачені певні види пробації, зокрема: досудова, наглядова та пенітенціарна. Досудова пробація – це забезпечення суду формалізованою інформацією, що характеризує обвинуваченого, з метою прийняття судом рішення про міру його відповідальності. Нами ж пропонується залучати орган пробації на стадії досудового розслідування кримінального провадження щодо неповнолітніх, до яких обрано запобіжний захід у вигляді особистої поруки з метою виконання інформаційної та наглядової функцій.

Враховуючи наведене вище, слід внести зміни у ст. 12 Закону України “Про пробацію”, зокрема у другій частині вказати, що система пробації може застосовуватися на стадії досудового розслідування щодо неповнолітніх підозрюваних, до яких обрано запобіжний захід у вигляді особистої поруки. А також внести зміни до ст. 18 цього ж Закону про те, що орган пробації у межах своїх повноважень здійснює:

надання слідчому, прокурору або суду загальної інформації про неповнолітнього правопорушника;

наглядові заходи щодо неповнолітнього підозрюваного, до якого обрано запобіжний захід у вигляді особистої поруки;

ініціювання перегляду судом обраного виду запобіжного заходу із призначенням іншого – більш м'якого або більш суворого.

Разом із Законом слід внести зміни до КПК України, зокрема до ст. 176, де окремим пунктом слід вказати, що до неповнолітнього підозрюваного, якому



обрано запобіжний захід у вигляді особистої поруки, орган пробації може здійснювати наглядові заходи.

4. Беручи за основу досвід Словенії та Фінляндії щодо використання заборони на наближення, ми пропонуємо створити такий запобіжний захід на стадії досудового розслідування.

На нашу думку, для удосконалення запобіжних заходів, які можуть застосовуватися на стадії досудового розслідування, слід до переліку вже визначених у ч. 1 ст. 176 КПК України заходів додати ще заборону наближатися до об'єкта чи суб'єкта і розмістити її четвертим пунктом після застави. Розглянемо, що саме мається на увазі.

Такий запобіжний захід як заборона на наближення може слугувати альтернативою домашньому арешту. Це стосується випадків, вчинення злочинів невеликої тяжкості, коли особу можна обмежити у певних діях і цього буде достатньо для нейтралізації його суспільної небезпеки. Для прикладу, якщо особа вчинила насильницькі дії (вчинила вперше пограбування, завдала тілесних ушкоджень, погрожувала насильством тощо).

Заборона на наближення – це запобіжний захід, що може обиратися слідчим за ухвалою суду до підозрюваного на період досудового розслідування кримінального провадження і полягає у накладенні на нього певних обов'язків, за невиконання яких цей запобіжний захід змінюється на більш суворий.

Пропонуються такі види цього запобіжного заходу:

- заборона наближатися до осіб;
- заборона наближатися до об'єктів.

За сферою впливу: безпосередня та розширена заборона наближатися. Безпосередня полягає у тому, що на особу накладається заборона наближатися до конкретного об'єкта або суб'єкта. А розширена – заборона наближатися до території, де перебуває суб'єкт, або ж до осіб, що працюють на об'єкті, на який накладено заборону наближатися.

Такий запобіжний захід накладається у тому обсязі, у якому це необхідно щодо кожного конкретного випадку. Однак, допускається певний контакт у разі примирення сторін за згодою обох сторін провадження.

Вирішувати питання про обрання такого запобіжного заходу має суд за клопотанням слідчого або прокурора. Таке клопотання розглядається суддею негайно після отримання. У клопотанні мають бути наведені аргументи щодо причин обрання саме такого запобіжного заходу до конкретної підозрюваної особи, аргументувати його сумлінну поведінку і те, що він розкаюється у вчиненому і зобов'язується виконувати усі покладені на нього обов'язки.

У разі обрання такого запобіжного заходу суд завжди оцінює ступінь, тяжкість вчиненого злочину та ступінь ризику підозрюваного для потерпілого та суспільства. Підґрунтям для такої оцінки є зібрані матеріали провадження, аргументи слідчого, прокурора, зізнання самого підозрюваного тощо. Обов'язковим є виклик до суду самого підозрюваного. Це робиться для того, щоб пересвідчитися у тому, що він не несе суспільної небезпеки та буде виконувати усі покладені обов'язки.

Цей запобіжний захід накладається на строк досудового розслідування, коли будуть зібрані усі матеріали та передані до суду на розгляд – до початку судового засідання. Цей строк може бути порушено у разі, якщо виникне необхідність застосувати до підозрюваного більш суворий запобіжний захід відповідно до КПК України.

Крім обов'язків, передбачених ч. 5 ст. 194 КПК України, на підозрюваного покладаються такі обов'язки: 1) не контактувати з особою, до якої накладено

заборону наближатися, і не намагатися це зробити будь-яким способом; 2) не наближатися до суб'єкта чи об'єкта на відстань радіусом до 1 км; 3) не телефонувати, письмово не сповіщати, не залишати будь-які предмети, що нагадують про підозрюваного; 4) не переслідувати та не спостерігати за суб'єктом та об'єктом; 5) не наближатися до місця проживання, роботи та іншого місця перебування суб'єкта заборони.

Обов'язки, відстань детально описується слідчим у клопотанні із подальшою вказівкою підозрюваному назв вулиць, адрес, номерів будинків та інших, конкретизуючи дані щодо заборони.

На особу, до якої застосовано заборону на наближення, одягається електронний засіб контролю (наприклад, браслет із датчиком GPS) на кшталт того, що використовується при домашньому арешті. Враховуючи це, слід внести зміни до п. 2 ч. 2 ст. 195 КПК України "Застосування електронних засобів контролю" після слів "...обрано запобіжний захід" додати "у вигляді заборони на наближення та домашнього арешту".

Також вважаємо за необхідне витрати на забезпечення такого пристрою покласти на підозрюваного. Тому доповнити ст. 195 КПК України частиною 7 і викласти її у такій редакції: "Витрати, пов'язані із застосуванням електронного засобу контролю покласти на підозрюваного, до якого застосовується такий запобіжний захід. У разі відмови оплачувати ці витрати підозрюваному обирають більш суворий запобіжний захід".

Такий запобіжний захід можна обирати до підозрюваних, які уже не несуть суспільної небезпеки, розкаюються у вчиненому і зобов'язуються виконувати покладені на них обов'язки. Однак підозрюваний може приховувати свій справжній намір, тому передбачити порушення покладених на нього обов'язків можливо завдяки браслету. Завдяки останньому можна відслідкувати рух підозрюваного цілодобово.

Такий запобіжний захід є більш м'яким обмеженням волі ніж, наприклад, домашній арешт або тримання під вартою. Тому може бути прийнятий не лише в Україні як запобіжний захід на досудовому розслідуванні, але й іншими європейськими країнами, оскільки є досить гуманним відносно прав підозрюваного та обвинуваченого.

Контроль за виконанням покладених на підозрюваного зобов'язань виконує орган, який здійснює провадження, або спеціальний технічний відділ, який здійснює обслуговування електронних засобів стеження. У разі виявлення порушення підозрюваним, обвинуваченим встановлених обов'язків запобіжний захід змінюється на домашній арешт, а при спробі уникнення правосуддя – на тримання під вартою.

Тому, слід не лише внести зміни до ч. 1 ст. 176 КПК України, додавши четвертим пунктом після застави заборону на наближення, але створити нормативну базу, яка буде детально регулювати застосування такого запобіжного заходу.

5. Вважаємо за необхідне висловити думку щодо використання такого запобіжного заходу як застава. Справа в тім, що цей запобіжний захід, як свідчить практика, дуже часто використовується високопосадовцями та заможними громадянами України як спосіб уникнення тримання під вартою, а разом з тим і можливість уникнути притягнення до відповідальності, залишивши територію держави. Відповідно до законодавства розмір застави вираховується із офіційно відомих фінансових можливостей громадянина. Враховуючи рівень корумпованості високопосадовців у нашій державі, сума, зазначена ними у податкових деклараціях, не завжди відповідає дійсності. Тому, зазвичай, розмір застави, яка призначається

судом, для цих осіб не є суттєвим, а, відповідно, сам запобіжний захід стає несуттєвим, а навпаки – “запобігає” їх триманню під вартою.

Як вихід з цієї ситуації, пропонуємо вираховувати розмір застави з вартості майна, яке перебуває у користуванні та власності підозрюваної, обвинуваченої особи. Це пов'язано з тим, що на сьогодні багато недобросовісних громадян приховують від держави свої статки, отримані у тому числі в результаті здійснення незаконної діяльності, оформлюючи їх, наприклад, на членів своєї сім'ї. Тому ми обрали саме майно, яке перебуває у користуванні та власності. Правники одразу визнають цю норму неправомірною, оскільки вона ніби порушує права інших осіб на власність. Але це не зовсім так, оскільки ми не конфіскуємо майно, яке перебуває у користуванні, а лише на підставі нього вираховуємо суму застави для підозрюваного, обвинуваченого.

Також пропонуємо обмежити в праві на застосування такого запобіжного заходу, як застава, осіб, які притягуються до відповідальності за вчинення правопорушення, пов'язаного із отриманням або наданням неправомірної вигоди (корупції), тобто людей, які раніше порушували та “обходили” законодавство України за певну суму грошей. І таким чином не легалізувати своєрідний “хабар” державі за можливість уникнення покарання.

Отже, на основі порівняльного аналізу особливостей кримінальної процесуальної регламентації процедури обрання запобіжних заходів як таких, що обмежують волю особи, так і таких, що не пов'язані з обмеженням волі особи, розроблені пропозиції щодо удосконалення кримінального процесуального кодексу України. Вказані пропозиції мають позитивно вплинути на процес досудового розслідування в частині правового регулювання обрання запобіжних заходів, враховуючи при цьому європейські стандарти щодо захисту прав і свобод людини і громадянина.

#### **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України від 23.12.1997 № 776/97-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1998. – № 20. – Ст. 99.
2. Про пробацію : Закон України від 05.02.2015 № 160-VIII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2015. – № 13. – С. 93.

Отримано 15.03.2016

## ФІНАНСОВЕ ПРАВО ТА ПОДАТКОВІ ВІДНОСИНИ. ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО

УДК 347.73:336.226

**В.О. Рядінська,**  
доктор юридичних наук,  
старший науковий співробітник

### ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ “СІМ’Я” В КОНТЕКСТІ ПРОБЛЕМ ОПОДАТКУВАННЯ<sup>1</sup>

*Автором досліджується визначення поняття “сім’я” в нормативних актах та наукових працях в дореволюційний, радянський період та на сучасному етапі в Україні з метою формулювання цього поняття для цілей оподаткування як важливого аспекту сімейного оподаткування. Визначається доцільність віднесення до членів сім’ї осіб, які не пов’язані відносинами шлюбу, родинності чи усиновлення, а проживають спільно чи ведуть сумісне господарство. Аналізується зарубіжний досвід щодо сімейного оподаткування стосовно осіб, які ведуть фактичне поза-шлюбне співжиття (перебувають у конкубінаті). Сформульовано авторський підхід до поняття “сім’я” для цілей оподаткування, застосування якого забезпечило б формування механізму сімейного оподаткування в Україні.*

**Ключові слова:** сімейне оподаткування, сім’я, фактичні шлюбні відносини, конкубінат.

*Автором исследуется определение понятия “семья” в нормативных актах и научных трудах в дореволюционный, советский период и на современном этапе в Украине с целью формулировки этого понятия для целей налогообложения как важного аспекта семейного налогообложения. Определяется целесообразность отнесения к членам семьи лиц, которые не связаны отношениями брака, родства или усыновления, а проживают совместно, ведут совместное хозяйство. Анализируется зарубежный опыт семейного налогообложения в отношении лиц, которые ведут фактическое незаконнорожденное сожительство (сожительство в конкубинате). Сформулирован авторский подход к понятию “семья” для целей налогообложения, применение которого обеспечило бы формирование механизма семейного налогообложения в Украине.*

**Ключевые слова:** семейное налогообложение, семья, фактические брачные отношения, конкубинат.

*The author studies determination of the concept “family” of regulations and scientific works during the pre-revolutionary, Soviet period and at the present stage in Ukraine for the purpose of the formulation of this concept for the purposes of the taxation as an important aspect of the family taxation. The feasibility of the reference to members of the family of persons which are not connected by the relations of scrap, relationship or adoption but live together and have joint house is determined. Foreign experience of the family taxation concerning persons which conduct the actual illegitimate cohabitation is analyzed (live together in concubinage). Author’s approach to the concept “family”*

<sup>1</sup> Перша частина. Продовження у наступному номері.

*for the purposes of the taxation which application would provide the formation of the mechanism of the family taxation in Ukraine is formulated.*

**Keywords:** *family taxation, family, actual marriage relations, concubinage, psychological training.*

У попередніх публікаціях нами було приділено увагу доцільності запровадження в податкову систему України сімейного оподаткування як одному з аспектів реалізації принципу соціального орієнтування податкового регулювання для удосконалення системи оподаткування доходів фізичних осіб в Україні [1, с. 190]. Розроблення механізму сімейного оподаткування в Україні неможливе без дослідження поняття “сім’я” та надання їй визначення консолідованого платника податків.

У ст. 3 Сімейного кодексу України сім’я визначається як первинний та основний осередок суспільства, який складають особи, що спільно проживають, пов’язані спільним побутом, мають взаємні права та обов’язки, при цьому подружжя вважається сім’єю і тоді, коли дружина та чоловік у зв’язку з навчанням, роботою, лікуванням, необхідністю догляду за батьками, дітьми та з інших поважних причин не проживають спільно, а дитина належить до сім’ї своїх батьків і тоді, коли спільно з ними не проживає; права члена сім’ї має одинока особа; сім’я створюється на підставі шлюбу, кровного споріднення, усиновлення, а також на інших підставах, не заборонених законом, і таких, що не суперечать моральним засадам суспільства [2].

Не можна не відзначити, що зазначене поняття при його застосуванні для цілей оподаткування створить правові проблеми, обумовлені можливістю неоднозначного трактування окремих аспектів зазначеного терміну. Так, визначення сім’ї як первинного та основного осередку суспільства не розкриває сутності сім’ї як правової категорії, а вирішує питання щодо визначення її місця та значення у суспільстві, фактично, як вірно визначає І.В. Жилінкова, надаючи йому соціологічного змісту [3, с. 120]. Крім того, спірним є визначення таких підстав створення сім’ї, як “...підстави, не заборонені законом, та такі, що не суперечать моральним засадам суспільства”, оскільки зазначені поняття не мають чіткого визначення у законодавстві, а отже, залишають дуже значний простір для трактування, що є неприпустимим при запровадженні в Україні механізму сімейного оподаткування.

Визначення поняття “сім’я” є предметом довготривалих наукових спорів, що пов’язано зі складністю та неоднозначністю цього соціального явища, яке має різноманітні прояви свого існування. Ситуація ускладнювалася тим, що українське законодавство упродовж тривалого часу не містило нормативного визначення вказаного поняття. Такий стан нормативного врегулювання зазначеного питання призвів до утворення наукового підходу, згідно з яким сім’я є поняттям соціологічним, а отже, не вимагає нормативного закріплення [4, с. 27; 5, с. 57]. На противагу науковцям, що обстоювали вказану думку, Я.М. Шевченко [6, с. 13], О.М. Нечаєва [7, с. 10], С.О. Муратова [8, с. 28–29] та інші наполягали на необхідності якнайшвидшого юридичного визначення та закріплення цього поняття і пропонували власні дефініції терміну “сім’я”. Так, Г.О. Лозова визначала поняття сім’ї як об’єднання осіб, що ґрунтується на шлюбі, кровному спорідненні, усиновленні чи інших формах взяття дітей на виховання, а також на інших підставах, що не заборонені законом або не суперечать моральним засадам суспільства, і яке пов’язує своїх членів спільністю життя та інтимних стосунків, а також взаємними правами та обов’язками [9, с. 122]. Ю.С. Червоний підходив

до визначення сім'ї як до історично визнаної організованої спільності, пов'язаної взаємними правами та обов'язками, які випливають зі шлюбу, кровного споріднення, усиновлення, взяття дітей на виховання тощо, які ведуть спільне господарство [10, с. 69]. На думку О.М. Нечаєвої, сім'єю є спільність осіб, що разом проживають, об'єднані правами та обов'язками, передбаченими сімейним законодавством та ін. [7, с. 11].

Дореволюційні науковці суттєвих розбіжностей у визначенні поняття "сім'я" не мали. Так, Г.Ф. Шершеневич [11, с. 406–407], К.П. Победоносцев [12, с. 7], О.І. Загоровський [13, с. 11] визначали сім'ю як союз осіб, пов'язаних шлюбом, і осіб, що від них походять, тобто як групу осіб, пов'язаних шлюбом чи родинністю.

Аналіз підходів дореволюційних та сучасних науковців до визначення поняття "сім'я" свідчить, що основною ознакою, за якою різняться наукові думки з цього питання, є те, що на сучасному етапі сім'єю може визнаватися не лише група осіб, пов'язаних офіційно зареєстрованим у відповідних органах фактом шлюбу чи родинністю, але й інші об'єднання осіб, які спільно проживають або ведуть сумісне господарство на інших підставах, не заборонених законом, які не суперечать моральним засадам суспільства.

Норма, яка передбачала утворення сім'ї не на підставах шлюбу, родинності чи усиновлення, а на підставах спільного проживання чи сумісного господарства, була введена в 2002 р. з прийняттям Сімейного кодексу України.

Введення українським законодавцем до Сімейного кодексу України норми, відповідно до якої сім'єю визначаються особи, що спільно проживають або ведуть сумісне господарство, тобто перебувають у так званих фактичних шлюбних відносинах (які широковідомі під назвою "цивільний шлюб", "фактичні шлюбні відносини", "конкубіат"), є тим наріжним каменем, який не дозволяє сформулювати чіткого та юридично однозначного поняття сім'ї, в тому числі для цілей оподаткування.

Фактичне позашлюбне співжиття між чоловіком і жінкою – конкубіат (від лат. *concupinatus*: *con* (*cum*) – разом і *cubo* – лежу, співжиття) був відомий ще з часів Римської імперії і отримав широке розповсюдження після строгих законів Августа про шлюб (18 р. до н.е.). У Візантії конкубіат існував як "шлюб другого сорту", але покращував правове становище дітей, народжених у такому шлюбі. Проте у Середньовіччі у Європі конкубіат був повністю скасований у XII ст. і в кримінальних кодексах ряду країн передбачалася кримінальна відповідальність за конкубіат як за злочин [14, с. 876].

У Зведенні законів Російської імперії визначалося, що сім'я є поняттям канонічного права, а вимоги до її створення спиралися на євангельські заповіді, згідно з якими без проведення відповідного релігійного обряду (вінчання, хрещення тощо) сімейних відносин не виникало. Церква здійснювала реєстрацію шлюбів, народжень, смертей, отже, в Російській імперії панував християнський підхід до поняття сім'ї та основних сімейних цінностей [15]. У зв'язку зі зростанням революційних настроїв у суспільстві, які припали саме на початок ХХ ст., тенденції до атеїзму у прогресивних колах молоді широкого розповсюдження набули "цивільні шлюби", тобто союзи, у яких особи проживали спільно без вінчання, тобто без здійснення релігійного обряду. Проте юридично у суспільстві зазначені союзи сім'єю не вважалися, спільне проживання у такому шлюбі взаємних прав та обов'язків у подружжя не породжувало.

На початку створення СРСР, в умовах, коли атеїзм був визначений офіційним курсом країни, надання офіційного статусу фактичним подружнім стосункам було способом викоринення "релігійних забобонів" у населення. Уведення в

1917 р. офіційного статусу “цивільного шлюбу”, за визначенням П.І. Стучка, було антирелігійним засобом, формою боротьби з релігійною формою шлюбу [16, с. 24].

Проте церква відмовлялася визнавати “цивільний шлюб” та “цивільне розлучення”. Згідно з визначенням церковного Собору від 2 березня 1918 р. зазначені види шлюбів та розлучень, що здійснювалися особами православного віросповідання, були визнані актом наруги над релігією і в ньому містився припис про те, що осіб, які скоїли подібний акт, слід піддавати церковній епітимії [17, с. 401; 16, с. 403]. Реакція на це радянських органів була негативною: 27 травня 1920 р. Постановою Наркомюсту СРСР діяльність консисторій була зупинена як така, що присвоювала функції державних органів, а реєстрація шлюбів, розлучень, народжень, смертей тощо перейшла до функцій держави [17]. У Кодексі законів про сім'ю, опіку, шлюб та актах цивільного стану від 1926 р. визначалося, що фактичні шлюбні відносини прирівнюються до зареєстрованих шлюбів [18]. Проте на практиці перебування у “цивільному шлюбі” призводило до виникнення ряду проблем – фактичні шлюбні відносини вимагали доведення наявності сумісного співжиття фактичного подружжя, ведення за такого співжиття загального господарства, виявлення відносин подружжя перед третіми особами, взаємної матеріальної підтримки та спільного виховання дітей (ст. 12 Кодексу законів про сім'ю, опіку, шлюб та актів цивільного стану від 1926 р.) [18]. Із часом паралельне існування офіційного та “цивільного” шлюбів довело свою неефективність. Зрівняння шлюбу та фактичних шлюбних відносин призвело, по-перше, до підриву моногамії, оскільки можливим виявилось існування декількох паралельних “цивільних шлюбів”. По-друге, фактичні шлюбні відносини не надавали особам (у переважній більшості жінкам), які не мали власного доходу і були зайняті веденням домашнього господарства, права на майно сім'ї, оскільки таке майно придбалось на доходи іншого з подружжя (переважно, чоловіка), тому вважалось його власністю. По-третє, фактичні шлюбні відносини вимагали дотримання певної процедури визнання відносин родинності щодо народжених в таких відносинах дітей і т. ін. [19, с. 16].

Зрівняння офіційно зареєстрованого шлюбу та фактичних шлюбних відносин з часом було визнано помилкою, необдуманим втручання держави в особисті сімейні відносини. Указом Президії Верховної Ради СРСР від 8 липня 1944 р. юридично значимими визнавалися виключно офіційно зареєстровані у відповідних органах шлюби. Усім особам, які перебували у фактичних шлюбних відносинах з 1926 по 1944 рр., пропонувалося зареєструвати шлюб, вказавши при цьому дату фактичного вступу в шлюб та спільних дітей. В іншому випадку їхній “цивільний шлюб” втрачав юридичне значення [20].

У 1968 р. було прийнято Основи законодавства про шлюб і сім'ю в СРСР, відповідно до ст. 2 якого сім'єю визначалось об'єднання людей, що утворилося на підставі реєстрації шлюбу, кровного споріднення, усиновлення дитини, прийняття дитини на виховання [21].

Отже, визначення як сім'ї осіб, які перебувають не в офіційно зареєстрованому шлюбі, а у фактичних шлюбних відносинах, тобто за умов співжиття фактичного подружжя, ведення за такого співжиття загального господарства, виявлення відносин подружжя перед третіми особами, взаємної матеріальної підтримки та спільного виховання дітей тощо є помилковим, що доведено історичним генезисом правового регулювання сім'ї як соціального інституту. Зрівняння інституту офіційного зареєстрованого шлюбу та “цивільного шлюбу” (фактичних сімейних відносин) довело свою неефективність на практиці. Радянські науковці визначали

прогресивність та ефективність віднесення до сім'ї лише осіб, які перебували у шлюбі (офіційно зареєстрованому в органах РАГСу), що, на їхню думку, було ідейно пов'язане з участю сім'ї в будівництві комунізму, турботою про комуністичне виховання потомства, розвитком сімейних відносин на принципах комуністичної моралі тощо [22, с. 89; 23, с. 162].

Проте з набуттям Україною незалежності знов порушилося питання щодо зрівняння офіційно зареєстрованого шлюбу та фактичних шлюбних відносин. Так, А.М. Нечаєва вказувала, що шлюб необхідно виводити не за наявності його формального реєстрування, а із сутності стосунків між чоловіком і жінкою, і вважала, що "...незареєстровані шлюбні відносини є шлюбом, а не співжиттям" [7, с. 132]. Думку про спільне життя та ведення спільного сумісного господарства як вирішальні фактори визначення шлюбу та наявності сім'ї підтримали Ю.С. Червоний [10, с. 28], І.В. Жилінкова [24, с. 35], Є.М. Ворожейкіна [25, с. 16] та інші, і хоч деякі інші науковці не погоджувалися з цим, мотивуючи свою позицію тим, що є чимало прикладів, коли друзі, сусіди, співробітники надають одне одному різноманітну допомогу у веденні господарства, взаємно одне одного підтримують, спільно виконують господарські роботи тощо, але це не робить їх сім'єю [25, с. 88; 9, с. 121]. Український законодавець, як зазначалося раніше, підтримав концепцію сім'ї як зв'язку між особами, засновану на шлюбі, кровному спорідненні, усиновленні, а також на інших підставах, не заборонених законом, і таких, що не суперечать моральним засадам суспільства, тобто за українським законодавством сім'єю також визнається союз людей, що перебувають у фактичних шлюбних відносинах. Розробник Сімейного кодексу України З.В. Ромовська визначає, що такий підхід, обумовлений, насамперед, демократизацією життя, коли люди вільні обирати той спосіб сімейного життя, що їм імпонує, та досвідом зарубіжних країн, де фактичні шлюби набули широкого поширення [27, с. 21].

На сьогодні в зарубіжних країнах конкубат як вид фактичних шлюбних відносин є досить розповсюдженим явищем. О.П. Войнаровська навіть пропонує їх класифікацію: зареєстроване партнерство (Бельгія, Данія, Ісландія, Голландія, Фінляндія); соціально-економічне партнерство (Франція), співжиття (фр. *cohabitation*); довічні союзи (Німеччина), регіональне партнерство (Іспанія, деякі штати США, Канада, Швейцарія) [28, с. 12].

Після скасування в Європі юридичного підходу до конкубату як до кримінального злочину першою європейською країною, у якій фактичні шлюбні відносини були визнані законодавчо, стала Швеція. Це відбулося в 1987 р. з прийняттям акту, який урегулював відносини співжиття. "Батьками" визнання фактичних шлюбних відносин та прирівняння їх до офіційного шлюбу вважають подружжя Мюрдалі, про яке йшлося раніше, наукові обґрунтування яких суттєво вплинули на зміну орієнтації в шведській державній соціальній політиці, а тривала робота Г. Мюрдалі в Королівській комісії з населення і реалізації пропозицій цієї комісії у ряді прийнятих нормативних актів сприяли здійсненню більшої частини ідеологічної програми Мюрдалі в сімейній та соціальній політиці Швеції [29]. Проте офіційне визнання фактичних шлюбних відносин та прирівняння їх до офіційних шлюбів в цій країні негативно позначилося на кількості зареєстрованих шлюбів (з 1966 до 1974 рр. кількість офіційних шлюбів зменшилася на 40 %, а до кінця 1980-х рр. ці показники досягли 50%) та на демографічних показниках (в кінці 1980-х рр. коефіцієнт народжуваності в Швеції коливався від 1,7 до 1,8, що складало найменший показник в Європі, а половина усіх народжень відбувалася поза шлюбом) [30, с. 26]. У 1999 р. подружжя Мюрдалі визнали, що експеримент зі зрівняння фактичних шлюбних відносин з офіційним шлюбом у Скандинавії



мав негативний результат, розповсюдження співжиття призвело до деградації цінностей сімейного способу життя, занепаду моральності та загострення суспільного неблагополуччя [29].

Проте уряд Швеції не прийняв радикального рішення щодо скасування офіційного визнання як сім'ї фактичних шлюбних відносин, оскільки він існував у Швеції впродовж тривалого часу, укоренився в суспільстві і значно вплинув на більшість подружніх пар в країні. Тому 1 липня 2003 р. було прийнято Закон Королівства Швеція "Про співжиття" [31], де закріплювалися підстави відмежування фактичних шлюбних відносин та офіційно зареєстрованого шлюбу і закріплювалося, що фактичним подружжям є дві фізичні особи, які: 1) постійно проживають разом; 2) проживають як пара, тобто мають сексуальні відносини; 3) проживають в одному домі, ведуть спільне господарство, яке включає розділення між ними домашніх витрат та домашніх справ [32, с. 71]. Проте відповідно до вказаного Закону у "фактичних співмешканців" не виникає обов'язку з матеріального утримання одне одного, спільне співжиття не створює для партнерів загальних боргів, фактичні співмешканці не мають можливості спадкувати одне за одним за законом, не мають права на спільне прізвище і сімейне оподаткування, тобто шведський законодавець на сучасному етапі суттєво обмежує майнові та особисті права фактичних співмешканців порівняно з правами подружжя, не зрівнює фактичні шлюбні відносини з офіційним шлюбом і не надає фактичним співмешканцям права на сімейне оподаткування [33].

Цікавим є досвід Норвегії, де фактичним співмешканцям (норв. *Samboerskap*) надається право на сімейне оподаткування. Згідно із Законом Королівства Норвегії "Про загальне домашнє господарство", права подружжя та фактичних співмешканців майже однакові, в тому числі в сфері соціального забезпечення та оподаткування. Проте зовсім інший підхід в цій країні до визначення осіб як фактичних співмешканців – особи вважаються такими, якщо вони уклали письмовий договір про спільне проживання, де врегулювали взаємні права та обов'язки. Такі фактичні шлюбні відносини мають назву "зареєстроване партнерство" і відрізняються від офіційного шлюбу за обсягом майнових прав (фактичні співмешканці не набувають права спільної власності на майно, набуте під час фактичних шлюбних відносин, тому таке майно не підлягає поділу в рівних частках; борги фактичних співмешканців є їх індивідуальними боргами; фактичні співмешканці не мають права спадкування одне за одним) [34]. Враховуючи те, що сімейне право Норвегії передбачає можливість укладення шлюбного договору, у якому також можуть бути визначені різні майнові права та обов'язки подружжя, фактичні шлюбні відносини в цій країні можна вважати своєрідною формою шлюбу. У разі, якщо фізичні особи проживають без укладення договору про співжиття (у так званому "безпаперовому" шлюбі, який був до 1980 р. розповсюджений в Норвегії як такий, що протиставлявся впливу церкви та консервативним буржуазним цінностям), вони не вважаються фактичними співмешканцями і не мають права на сімейне оподаткування [35].

У Нідерландах модель фактичних шлюбних відносин також передбачає укладення договору (угоди) про спільне проживання (нідерл. *Samenlevingscontract*) у письмовій формі, проте в цій країні крім укладення такого договору необхідна його реєстрація в державних органах. На відміну від моделі "фактичного шлюбу" Норвегії, відповідно до Закону Королівства Нідерландів "Про зареєстроване партнерство", що набув чинності 1 січня 1998 р., фактичні шлюбні відносини в Нідерландах можливі між особами однієї статі [32, с. 71]. Фактично введення зареєстрованого партнерства в Нідерландах було спрямоване на узаконення

одностатевих шлюбів. Так, реєстрація шлюбу та реєстрація зареєстрованого партнерства в Нідерландах різняться лише клятвою, яку дають фізичні особи, що вступають у шлюб або стають зареєстрованими партнерами.

Аналіз досвіду зарубіжних країн у цьому питанні свідчить, що в переважній більшості країн із розвинутою економікою немає зрівняння офіційних шлюбів та фактичних шлюбних відносин. Незважаючи на демократизацію в цих країнах життя, люди, які проживають спільно, ведуть спільне сімейне господарство, надають взаємну матеріальну підтримку тощо, але не зареєстрували шлюб у відповідних органах або не уклали шлюбного договору, сім'єю не вважаються і прав та обов'язків подружжя в них не виникає. Саме цим і обумовлюється тривала боротьба сексуальних меншин за визнання та узаконення одностатевих шлюбів, яка йшла впродовж декількох десятиріч, і на сучасному етапі отримує переможне завершення (одностатеві шлюби визнані у Великобританії, країнах Скандинавії, Німеччині, багатьох штатах США; у Франції введено поняття “зареєстрований партнер” і т. ін.) [36, с. 174].

Отже, за цих умов ставлення в Україні до сім'ї осіб, що перебувають у незареєстрованих фактичних шлюбних відносинах, не відповідає зарубіжному досвіду. Можна говорити, що Україна в цьому питанні не запозичила прогресивний зарубіжний досвід, а повернулася до раннього радянського досвіду, обумовленого боротьбою з релігією в цій країні, який довів власну неефективність. Тому поділяємо думку науковців, які вважають, що визначення сім'ї повинно ґрунтуватися на відносинах родинності, усиновленні та шлюбі (за умов його офіційної реєстрації у відповідних органах).

Особливого значення такий підхід набуває при визначенні сім'ї як консолідованого платника податків для цілей оподаткування, оскільки за умов застосування в податковому праві поняття сім'ї, передбаченого у Сімейному кодексі України (тобто визнання сім'єю, з-поміж інших, осіб, які перебувають у фактичних шлюбних відносинах), вимагатиме від законодавця розроблення механізму доведення таких відносин (доказування ведення спільного господарства, сумісного проживання, надання матеріальної підтримки тощо) з метою запобігання використанню механізму сімейного оподаткування для ухилення від сплати податків.

Крім того, зарубіжний досвід свідчить про прогресивність визнання сім'єю виключно об'єднання осіб, пов'язаних між собою відносинами родинності, усиновлення та зареєстрованого шлюбу: в Німеччині під сім'єю для цілей оподаткування визнається подружжя (в тому числі одностатеве), що перебуває в офіційно зареєстрованому шлюбі; в Португалії, Іспанії – подружжя, що перебуває в офіційно зареєстрованому шлюбі, їх неповнолітні або недієздатні діти; у Франції – подружжя, що перебуває в офіційно зареєстрованому шлюбі, або офіційно зареєстровані партнери і т. ін. [37, с. 39].

Ідею визначення сім'ї як консолідованого платника податків для цілей оподаткування виключно на підставах офіційного шлюбу підтримують О.Ю. Беляєва, С.О. Молодкіна [38, с. 107], С.О. Малиновська [39], які зазначають, що подібний підхід не лише сприятиме максимально оптимальному формуванню системи сімейного оподаткування, але й забезпечить стимулювання довготривалих сімейних відносин, заохотить укладення шлюбів та зміцнення сімей.

На наш погляд, зазначена позиція є вірною, отже, при визначенні сім'ї як консолідованого платника податків в Україні доцільно відмовитися від віднесення до сім'ї осіб, що перебувають у фактичних шлюбних відносинах, закріпивши вказаний статус виключно за особами, пов'язаними між собою офіційними шлюбними відносинами, тобто – за подружжям.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Рядінська В.О. Принцип соціального орієнтування податкового регулювання як важливий аспект удосконалення системи оподаткування доходів фізичних осіб в Україні (частина I) / В.О. Рядінська // Наука та правоохорона. – 2015. – № 3. – С. 189–199.
2. Сімейний кодекс України : Закон України від 10 січня 2002 р. № 2947-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 21–22. – Ст. 135.
3. Жилінкова І.В. Проблема визначення поняття “сім’я” за сімейним кодексом України / І.В. Жилінкова // Університетські наукові записки. – 2007. – № 2. – С. 119–126.
4. Комментарий к Семейному кодексу Российской Федерации / отв. ред. И.М. Кузнецова. – М. : Юристъ, 2002. – 596 с.
5. Харчев А.Г. Брак и семья в СССР / А.Г. Харчев. – М. : Изд-во Мысль, 1979. – 367 с.
6. Шевченко Я.Н. Правовое регулирование охраны семьи по советскому семейному законодательству / Я.Н. Шевченко // Проблемы советского семейного права : материалы Всесоюз. науч.-практ. конф. (Москва, 19–21 января 1979 г.). – М. : Ин-т государства и права АН СССР, 1980. – С. 13–14.
7. Нечаева А.М. Семейное право : курс лекций / А.М. Нечаева. – М. : Юристъ, 2002. – 320 с.
8. Муратова С.А. Семейное право : учебное пособие. Нормативные акты / С.А. Муратова. – М. : Юриспруденция, 2001. – 384 с.
9. Лозова Г.О. Законодавче визначення сім’ї та шлюбу / Г.О. Лозова // Університетські наукові записки. Часопис Хмельницького університету управління та права. – 2006. – № 6. – С. 155–159.
10. Сімейне право України : підручник / за ред. Ю.С. Червоного. – К. : Істина, 2004. – 464 с.
11. Шершеневич Г.Ф. Ученик русского гражданского права (по изданию 1907 года) / Г.Ф. Шершеневич. – М. : СПАРК, 1995. – 556 с.
12. Победоносцев К.П. Курс гражданского права : золотые страницы истории / К.П. Победоносцев. – М. : Статут, 2003. – 656 с.
13. Загоровский А.И. Очерки гражданского судопроизводства в новых административно-судебных и судебных учреждениях / А.И. Загоровский. – Одесса : Тип. Штаба Одес. воен. окр., 1892. – 373 с.
14. Большой юридический словарь / А.Я. Сухарев, В.Е. Крутских, А.Я. Сухарева – М. : Инфра, 2003. – 900 с.
15. Полное собрание законов Российской Империи. – В XXXIII т. – Т. XXVI. – Спб. : Государственная типография, 1882. – 1144 с.
16. Стучка П.И. Гражданское право и практика его применения / П.И. Стучка // Избранные произведения. – М. : Издательство УДН, 1929. – 144 с.
17. СЗ СССР. – 1936. – № 34. – Ст. 349.
18. Кодекс о браке и семье СССР : Постановление ВЦИК СССР от 19 ноября 1926 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://www.lawrussia.ru/texts/legal\\_861/doc861a657x504.htm](http://www.lawrussia.ru/texts/legal_861/doc861a657x504.htm).
19. Миколенко Я.Ф. Предмет и система советского социалистического гражданского права / Я.Ф. Миколенко, С.Н. Братусь // Советская юстиция. – 1938. – № 16. – С. 16.
20. Об увеличении государственной помощи беременным женщинам, многодетным и одиноким матерям, усилении охраны материнства и детства, об установлении почетного звания “Мать героиня” и учреждении ордена “Материнская слава” и медали “Медаль материнства : Указ Президиума Верховного Совета СССР от 8 июля 1944 г. // ВВС СССР. – 1944. – № 37.
21. Об утверждении основ законодательства союза ССР и союзных республик о браке и семье : Закон СССР 27 июня 1968 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://pravo.levonevsky.org/baza/soviet/sss5292.html>.
22. Бошко В.И. Очерки советского семейного права / В.И. Бошко. – К. : Госполитиздат УССР, 1952. – 371 с.
23. Свердлов Г.М. Советское семейное право / Г.М. Свердлов. – М. : Гос. изд-во юрид. лит-ры, 1958. – 299 с.
24. Сімейне право України : підручник / за заг. ред. В.І. Борисової, І.В. Жилінкової. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 264 с.
25. Ворожейкин Е.М. Правовые основы брака и семьи / Е.М. Ворожейкин. – М. : Юридическая литература, 1989. – 160 с.
26. Ватрас В.А. Поняття сім’ї у сімейному праві України / В.А. Ватрас // Форум права. – 2009. – № 1. – С. 83–91.
27. Ромовская З.В. Сімейний кодекс України : науково-практичний коментар / З.В. Ромовская. – К. : Прометей, 2003. – 679 с.
28. Войнаровская О.П. Правовое регулирование фактических брачных отношений по законодательству зарубежных стран / О.П. Войнаровская // *Leges si viata*. – 2015. – april. – С. 12–15.

29. *Carlson A.* The Swedish Experiment in Family Politics. The Myrdals and the Interwar Population crisis / A. Carlson. – P. : Introduction 1990. – 248 p.
30. *Мишель-Луи Леви.* Все страны мира / Леви Мишель-Луи, Буше Маргерит // Информационный бюллетень Центра демографии и экологии человека “Население и общество”. – 1999. – № 38. – С. 25–37.
31. *Svenk firfattningssamling 2003 : 374* [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/sfs\\_sfs-2003-376/](http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/sfs_sfs-2003-376/).
32. *Косарева И.А.* Квазибрак: проблемы и перспективы / И.А. Косарева // Государство и право. – 2010. – № 5. – С. 70–75.
33. *Reich-Sjogren M.* Dealing with Cohabitation in Sweden / M.Reich-Sjogren [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://www.ccbe.eu/fileadmin/user\\_upload/document/Family\\_law\\_Conference\\_bxl\\_2008/Speeches/EN\\_Reich\\_Sjoergen.pdf](http://www.ccbe.eu/fileadmin/user_upload/document/Family_law_Conference_bxl_2008/Speeches/EN_Reich_Sjoergen.pdf).
34. *Samboerskap* [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://ndla.no/nb/node/9503>.
35. *Kapittel III A. Rett til arv og uskifte pe grunnlag av sambuarskap, hentet fra Lovdata, 15. oktober 2012.*
36. *Алексеев Н.А.* Правовое регулирование положения сексуальных меньшинств в свете практики международных организаций и национального законодательства стран мира / Н.А. Алексеев. – М., 2002. – 289 с.
37. *Бушуева О.А.* Семья – “консолидированная группа” в целях налогообложения доходов граждан / О.А. Бушуева // Альманах современной науки и образования. – 2013. – № 6. – С. 39–41.
38. *Беляева О.Ю.* Совершенствование методики расчета налога на доходы физических лиц / О.Ю. Беляева, С.А. Молодкина : IV Международная студенческая электронная научная конференция “Студенческий научный форум” (15 февраля – 31 марта 2012 года). – С. 107–110.
39. *Малиновская С.А.* Совершенствование налогообложения доходов физических лиц и социальных отчислений как потенциальный резерв федерального бюджета / С.А. Малиновская [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://www.budgetrf.ru/Publications/Magazines/VestnikSF/2011/VSF\\_NEW20110406913/VSF\\_NEW20110406913\\_p\\_006.htm](http://www.budgetrf.ru/Publications/Magazines/VestnikSF/2011/VSF_NEW20110406913/VSF_NEW20110406913_p_006.htm).

Отримано 20.04.2016

С.В. Нефьодов,  
здобувач ДНДІ МВС України

## ДЕРЖАВНІ ГАРАНТІЇ ВИКОНАННЯ ЗОБОВ'ЯЗУВАТЬ: ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ В УКРАЇНІ

*У статті розглядається поняття, види та порядок надання державних гарантій як способу забезпечення виконання державою, представленою Кабінетом Міністрів України в особі Міністра фінансів України, зобов'язань позичальника (резидента України) перед кредитором повністю або частково. Визначено, що державні гарантії є одним з видів державного боргу, умовними борговими зобов'язаннями держави (гаранта) перед особами, на користь яких надаються гарантії (бенефіціари), виплатити певну, визначену в зобов'язаннях грошову суму за рахунок коштів державного бюджету у разі настання певних подій (гарантійних випадків), тобто реальні фінансові зобов'язання у держави наступає лише у випадках, коли основний боржник (принципал) не розрахується за своїми зобов'язаннями перед кредиторами. Вказано, що державні гарантії є важливим інструментом стимулювання розвитку окремих галузей та підприємств, тобто є формою державної фінансової підтримки.*

**Ключові слова:** державна гарантія, внутрішній борг, кредит.

*В статье рассматривается понятие, виды и порядок предоставления государственных гарантий как способа обеспечения исполнения государством, представленным Кабинетом Министров Украины в лице Министра финансов Украины, обязательств заемщика (резидента Украины) перед кредитором полностью или частично. Определено, что государственные гарантии являются одним из видов государственного долга, условными долговыми обязательствами государства (гаранта) перед лицами, в пользу которых предоставляются гарантии (бенефициары), выплатить определенную, определенную в обязательствах денежную сумму за счет средств государственного бюджета при наступлении определенных событий (гарантийных случаев), то есть реальные финансовые обязательства у государства наступают только в случаях, когда основной должник (принципал) не рассчитывается по своим обязательствам перед кредиторами. Указано, что государственные гарантии являются важным инструментом стимулирования развития отдельных отраслей и предприятий, то есть формой государственной финансовой поддержки.*

**Ключевые слова:** государственная гарантия, внутренний долг, кредит.

*In the paper the concept, types and order of state guarantees as a way to enforce the state represented by the Cabinet of Ministers of Ukraine, represented by the Minister of Finance of Ukraine, the borrower (resident of Ukraine) to the creditor in full or in part are considered. It is determined that the state guarantee is a type of public debt, contingent debt of the state (the guarantor) to the persons to whom the guarantee is provided by (beneficiaries) to pay a specified sum of money in liabilities from the state budget, upon the occurrence of certain events (warranty cases), that the real financial commitment from the state comes only when the main debtor (principal) does not pay*

*for its obligations to creditors. It is indicated that government guarantees are an important tool to stimulate the development of individual industries and companies that are a form of the state financial support.*

**Keywords:** *state guarantee, domestic debt, loan.*

Згідно з ч. 1 ст. 17 Бюджетного кодексу України (далі – БК України) для забезпечення повного або часткового виконання боргових зобов'язань суб'єктів господарювання – резидентів України можуть надаватися державні гарантії [1]. Державна гарантія – спосіб забезпечення виконання державою, представленою Кабінетом Міністрів України в особі Міністра фінансів України, зобов'язань позичальника (резидента України) перед кредитором повністю або частково. За визначенням Л.Д. Сангинової, державні гарантії є одним із видів державного боргу, оскільки вони є умовними борговими зобов'язаннями держави (гаранта) перед особами, на користь яких надаються гарантії (бенефіціари), виплатити певну, визначену в зобов'язаннях, грошову суму за рахунок коштів державного бюджету у разі настання певних подій (гарантійних випадків), тобто реальні фінансові зобов'язання у держави настають лише у випадках, коли основний боржник (принципал) не розрахується за своїми зобов'язаннями перед кредиторами [2, с. 37].

Дослідженню державних гарантій присвячували свої роботи як українські науковці (Ж.В. Завальна [3], О.Р. Гофман [4], Ю.В. Пінзеник [5], О.І. Стирська [6] та інші), так і зарубіжні (О.В. Андреєва [7], Н. Будіна (N. Budina) [8], І.В. Грачева [9], Н.О. Горських [10], Т. Ірвін (T. Irwin) [11], Дж. Левіцькі (J. Levitsky) [12], В.В. Паплинський [13], О.Н. Садиков [14], Ю.Є. Туктаров [15], С.О. Шохин [16] та інші).

За загальним визначенням, гарантії є формою підтримки тих видів та напрямлень діяльності, а також територій, у розвитку яких зацікавлена держава. На різних етапах своєї діяльності Україна надавала державні гарантії за різними напрямками на забезпечення кредитів, отриманих Державною службою автомобільних доріг України (2001 рік) [17], на забезпечення кредитів, отриманих на будівництво траси “Київ-Одеса”, на проект Укрзалізниці, на україно-бразильський проект космічного ракетного комплексу “Циклон-4” (2004 рік) [18], на виконання зобов'язань Державної служби автомобільних доріг та Національного агентства з питань підготовки проведення в Україні фінального чемпіонату Європи Євро 2012 з футболу та Державної іпотечної установи (2012 рік) [18], були проміжки часу, коли державні гарантії взагалі не надавалися. На сучасному етапі в Україні державні гарантії надаються суб'єктам господарювання – резидентам України за кредитами (позиками), що залучаються для фінансування інвестиційних проектів та за кредитами (позиками), що залучаються для фінансування програм, пов'язаних із підвищенням обороноздатності і безпеки держави.

Державні гарантії надаються в двох випадках: 1) за рішенням Кабінету Міністрів України (далі – КМУ); 2) на підставі міжнародних договорів України.

У випадках, коли суб'єкт господарювання звертається до КМУ з пропозицією про видачу гарантії, йому необхідно підготувати звернення до КМУ (у формі заявки або проекту) з пропозицією укласти договір про видачу гарантії. За визначенням Ж.В. Завальної, таке звернення фактично є офертою – пропозицією про укладення договору про видачу гарантії [3]. Подана суб'єктом господарювання заявка (проект) щодо видачі державної гарантії опрацьовується Міністерством фінансів України (далі – Мінфін України) в 10 денний термін. У ході такого

опрацювання визначаються: 1) напрями використання кредиту, під який проситься гарантія, його валютно-фінансові умови; 2) затверджені ліміти на державні гарантії; 3) рентабельність проекту. Ліміти на державні гарантії затверджуються законом “Про Державний бюджет” на відповідний рік. На 2016 рік ліміти на державні гарантії встановлено Законом України “Про Державний бюджет на 2016 рік” від 25.12.2005 № 928-VIII в обсязі до 28.200.000 тис. гривень для суб’єктів господарювання – резидентів України за кредитами (позиками), що залучаються для фінансування інвестиційних проектів; суб’єктів господарювання – резидентів України за кредитами (позиками), що залучаються для фінансування програм, пов’язаних із підвищенням обороноздатності і безпеки держави (в обсязі до 6.000.000 тис. гривень) [19]. Для опрацювання проекту щодо видачі державної гарантії Мінфін України може залучати Міністерство економіки України, банк агента тощо. Строк опрацювання такого проекту – 10 днів, після чого суб’єкта господарювання повідомляють, чи прийнятий його проект до розгляду.

Після цього поданий проект щодо видачі державної гарантії піддається експертизі – Мінфін передає відповідним міністерствам та відомствам зазначений проект, після чого він опрацьовується Міністерством економіки України (далі – Мінекономіки) на відповідність пріоритетним напрямкам використання кредитних коштів розвитку економіки; крім цього, Мінекономіки здійснює загальну техніко-економічну експертизу проекту. У разі отримання позитивного експертного висновку, суб’єкти господарювання подають лист-заявку з необхідним пакетом документів до Мінфіну України. Мінфін приймає рішення про видачу державної гарантії. Правочин щодо надання державної гарантії оформляється в письмовій формі та має визначати: предмет гарантії; повні найменування та місцезнаходження суб’єкта господарювання і кредитора (у разі гарантування виконання зобов’язань за кредитним договором); обсяг кредиту (позики); обсяг гарантійних зобов’язань та порядок їх виконання; умови настання гарантійного випадку; строк дії гарантії (ч. 3 ст. 17 БК України) [1]. Обов’язковою умовою надання державної гарантії є укладення договору між Мінфіном України та суб’єктом господарювання про погашення заборгованості суб’єкта господарювання перед державою за виконання гарантійних зобов’язань. Істотними умовами такого договору мають бути зобов’язання суб’єкта господарювання: внести плату за надання державної гарантії; надати майнове або інше забезпечення виконання зобов’язань за гарантією; відшкодувати витрати державного бюджету, пов’язані з виконанням гарантійних зобов’язань; надати гаранту права на договірне списання банком коштів з рахунків суб’єкта господарювання на користь гаранта (ч. 3 ст. 17 БК України) [1].

Остаточне рішення про надання державних гарантій оформляється Постановою КМУ (наприклад, Постановою КМУ “Про надання державних гарантій за зобов’язаннями Національної акціонерної компанії “Нафтогаз України” від 24 липня 2015 р. № 540 [20], Постановою КМУ “Про надання державних гарантій для реалізації проектів заміщення природного газу вугіллям вітчизняного видобування” 22.08.2012 № 855 [21] тощо).

Суб’єкти господарювання, щодо яких приймається рішення про надання державних гарантій, зобов’язані надати майнове або інше забезпечення виконання зобов’язань та сплатити до Державного бюджету України плату за їх отримання у розмірі, встановленому Кабінетом Міністрів України (ст. 17 БК України) [1]. Суб’єкт господарювання перераховує на рахунки, відкриті в органах Державного казначейства, плату за отримання державної гарантії та суми пені за кожен день прострочення відшкодування витрат державного бюджету. Пеня нараховується за кожний день прострочення сплати заборгованості у національній валюті з

розрахунку 120 відсотків річних облікової ставки Національного банку України за офіційним курсом гривні до іноземної валюти, встановленим Національним банком України на день нарахування пені (ст. 17 БК України) [1].

Комітетом Верховної Ради України з бюджету погоджується рішення щодо надання державних гарантій, оскільки відповідно до Постанови Верховної Ради України від 04.12.2014 № 22-VIII “Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України восьмого скликання” зазначеному комітету підвідомчі питання доходів, видатків бюджету та контролю за його виконанням [22]. Державні гарантії реєструються в КМУ та заносяться Мінфіном до реєстру державних гарантій.

Отже, державні гарантії є важливим інструментом стимулювання розвитку окремих галузей та підприємств, тобто є формою державної фінансової підтримки.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бюджетний кодекс України : Закон України від 8 липня 2010 року № 2456-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 59. – Ст. 2047.
2. Сангинова Л.Д. Совершенствование государственной гарантийной поддержки инвестиционных проектов / Л.Д. Сангинова // Модернизация. Инновация. Развитие. – 2015. – № 2. – С. 36–42.
3. Завальна Ж.В. Порядок надання державної гарантії / Ж.В. Завальна, О.О. Маркова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://lib.uabs.edu.ua/library/P\\_Visnik/Numbers/1\\_3\\_2010/03\\_04\\_04.pdf](http://lib.uabs.edu.ua/library/P_Visnik/Numbers/1_3_2010/03_04_04.pdf).
4. Гофман О.Р. Правова природа державної гарантії як засобу забезпечення виконання зобов'язань у сфері господарювання / О.Р. Гофман [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.apdp.in.ua/v64/55.pdf>.
5. Пинзеник Ю.В. Проблема державного гарантованого боргу / Ю.В. Пинзеник [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://fkd.org.ua/article/view/29286/26273>.
6. Стирська О.І. Особливості процесу інвестиційного кредитування під державні гарантії / О.І. Стирська [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.business-inform.net/pdf/2013/2\\_0/91\\_94.pdf](http://www.business-inform.net/pdf/2013/2_0/91_94.pdf).
7. Андреева Е.В. Анализ норм бюджетного и гражданского законодательства о государственной гарантии как способе обеспечения обязательств / Е.В. Андреева // Хозяйство и право. – 2004. – № 6. – С. 26–33.
8. Budina N. Public-Private Partnerships in the New EU Member States. Managing Fiscal Risks / N. Budina, Brixl H. Polackova, T. Irwin. – Policy Research Working Paper, 2008. – 114 p.
9. Грачева И.В. К вопросу о публично-правовой природе государственной гарантии / И.В. Грачева // Налоги. – 2007. – № 10. – С. 22–29.
10. Горских Н.А. Государственные гарантии : особенности правового регулирования / Н.А. Горских // Юридическая теория и практика. – 2012. – № 3. – С. 142–149.
11. Irwin T. Government Guarantees. Allocating and Valuing Risk in Privately Financed Infrastructure Projects / T. Irwin. – World Bank, 2007.
12. Levitsky J. Credit guarantee schemes for SMEs an international review / J. Levitsky // Small Enterprise Development. – 1997. – № 2 (June). – P. 12–21.
13. Паплинский В.В. Гарантии и поручительства как правовые способы активизации инвестиционной деятельности / В.В. Паплинский : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 – Гражданское право; Предпринимательское право. Семейное право. – М., 2005. – 26 с.
14. Садиков О.Н. Гражданско-правовые категории в публичном праве / О.Н. Садиков // Журнал российского права. – 2011. – № 9. – С. 34–39.
15. Туктаров Ю.Е. Понятие и особенности гражданско-правовых гарантий / Ю.Е. Туктаров // Журнал российского права. – 1999. – № 10. – С. 55–60.
16. Шохин С.О. Правовое регулирование государственного и муниципального кредита / С.О. Шохин // Финансовое право : учебник / Отв. ред. М.В. Карасева. – 2-е изд. перераб. и доп. – М. : Юрист, 2006. – С. 487–489.
17. Офіційний сайт Міністерства фінансів України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minfin.gov.ua>.
18. Уряд захопився державними гарантіями: сьогодні їх надано під кредити більше як на 40 млрд грн [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://galinfo.com.ua/news/uryad\\_zahoruyvsya\\_derzhavnymu\\_garantiyamy\\_sogodni\\_ih\\_nadano\\_pid\\_kredyty\\_bilsh\\_yak\\_na\\_40\\_mlrld\\_grn\\_55427.html](http://galinfo.com.ua/news/uryad_zahoruyvsya_derzhavnymu_garantiyamy_sogodni_ih_nadano_pid_kredyty_bilsh_yak_na_40_mlrld_grn_55427.html).
19. Про Державний бюджет на 2016 рік : Закон України від 25.12.2005 № 928-VIII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2016. – № 5. – Ст. 54.



20. Про надання державних гарантій за зобов'язаннями Національної акціонерної компанії “Нафтогаз України” : Постанова КМУ від 24 липня 2015 р. № 540. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/855-2012-п>.

21. Про надання державних гарантій для реалізації проектів заміщення природного газу вугіллям вітчизняного видобування : Постанова КМУ від 22.08.2012 № 855. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=245583907>.

22. Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України восьмого скликання : Постанова Верховної Ради України від 04.12.2014 № 22-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/22-19>.

Отримано 12.05.2016

О.В. Мамука

## ОКРЕМІ ПОЛОЖЕННЯ ВИРОБНИЧОГО МЕНЕДЖМЕНТУ В УСТАНОВАХ ВИКОНАННЯ ПОКАРАНЬ

*У статті розглянуто окремі положення виробничого менеджменту в кримінально-виконавчій системі України та досліджено питання використання праці засуджених до позбавлення волі. Приділено увагу завданням господарської діяльності підприємств установ виконання покарань.*

**Ключові слова:** *виробничий менеджмент, праця засуджених, трудова зайнятість засуджених, виробничо-господарська діяльність підприємств установ виконання покарань.*

*В статье рассмотрены отдельные положения производственного менеджмента в уголовно-исполнительной системе Украины и исследованы вопросы использования труда осужденных к лишению свободы. Уделено внимание заданиям хозяйственной деятельности предприятий учреждений исполнения наказаний.*

**Ключевые слова:** *производственный менеджмент, труд осужденных, трудовая занятость осужденных, производственно-хозяйственная деятельность предприятий учреждений исполнения наказаний.*

*Paper deals with several dispositions of industrial management in the penal system of Ukraine and discusses the issues of use of labor of the persons sentenced to imprisonment. Special attention to the task of economic activity of penal institutions is paid.*

**Keywords:** *production management, labor of convicted persons, production and business activities of the enterprises of penal institutions.*

Питання виробничого менеджменту в місцях позбавлення волі не було в юридичній науці предметом глибокого і всебічного аналізу. Це зумовлювалося тим, що однією з традиційно домінуючих тенденцій у господарській сфері України була зобов'язаність засуджених працювати під час перебування в місцях позбавлення волі, по-перше, і можливість, у більшості випадків, використовувати засуджених на низькооплачуваній, примітивній роботі як дешеву робочу силу, по-друге. Однак перехід економіки України на ринкові умови господарювання, включаючи створення реального ринку праці України як одного з найважливіших її складових, вимагає здійснення глибокого і всебічного наукового аналізу проблеми виробництва населення України у цілому, і трудової діяльності засуджених у місцях позбавлення волі зокрема.

Актуальність цієї проблеми зумовлена тим, що саме в цій галузі відносин, яка торкається інтересів осіб, що відбувають покарання в місцях позбавлення волі, як частини населення України, останніми роками розвинулися і набули виняткової гостроти такі питання, як неможливість досягнення цілей, що стоять перед покаранням, зниження ефективності виховної роботи із засудженими, відсутність реальної можливості відшкодувати засудженими шкоду, заподіяну скоєними злочинами, також якості результатів працевикористання засуджених.

Становлення ринкової економіки і, як результат, виникнення великої кількості організаційно-правових форм підприємств і організацій, заснованих на різних

формах власності, зміцнення їх економічної і юридичної самостійності, зміна ролі держави в галузі трудової зайнятості зумовили необхідність розробки концепції трудової зайнятості засуджених у місцях позбавлення волі. Це відбиває нові економічні і юридичні умови життя українського суспільства та держави в цілому і шляхи її вирішення в умовах ринку.

Протягом тривалого історичного періоду трудова зайнятість засуджених полягала у виконанні вимог кримінально-виконавчого законодавства як елемент обов'язковості та метод ресоціалізації, наразі проблема виробничої діяльності в місцях позбавлення волі спирається на реалізацію засудженими права на працю.

Водночас завдання полягає в тому, щоб знайти шляхи розробки відповідних правових інститутів, покликаних забезпечити ефективне вирішення питань, пов'язаних із виробництвом у місцях, ізольованих від суспільства.

В Україні практично відсутня юридична література, присвячена всебічному дослідженню теоретичних і прикладних аспектів проблеми виробництва в установах виконання покарань, особливо в умовах докорінних перетворень, що відбуваються. Раніше ж проблема праці засуджених у місцях позбавлення волі досліджувалася вченими М.І. Волошиним, А.І. Зубковим, Б.Н. Кисельовим, Л.Г. Крахмальником, О.С. Міхліним, В.І. Монаховим, А.Ю. Наташевим, О.І. Процевським, С.О. Стефановим, М.О. Стручковим. Проведені ними наукові дослідження з трудової зайнятості безумовно залишаються цінними для юридичної науки, а низка їхніх теоретичних положень і висновків актуальні наразі. Водночас слід зазначити, що ці наукові дослідження були виконані на основі чинного законодавства минулого століття, що не враховувало (та й не могло враховувати) новітніх тенденцій, пов'язаних із переходом економіки України на ринкові умови господарювання, також найгостріші соціальні явища, внаслідок чого ціла низка питань правового забезпечення і теоретичного обґрунтування виробничої діяльності та працевикористання засуджених без належного вирішення вимагають нового осмислення.

Наукові дослідження в цій галузі є особливо доцільними сьогодні, коли стоїть питання про розробку механізму “окупованості” місць ув'язнення та існування кримінально-виконавчої системи країни. Ці правові положення повинні стати основою для вирішення проблеми трудової зайнятості в місцях позбавлення волі.

Метою дослідження є обґрунтування необхідності концепції виробничого менеджменту в установах виконання покарань як особливої, об'єктивно необхідної системи правових, організаційних і економічних заходів, спрямованих на вирішення проблеми трудової зайнятості засуджених, також дослідження стану правового регулювання і практики застосування законодавства з питань використання праці осіб, які відбувають покарання в місцях позбавлення волі.

Обмеженість державних фінансових і матеріальних ресурсів, за рахунок яких функціонують органи та установи виконання покарань, а також необхідність і важливість максимального забезпечення прав людини і суспільства в цілому під час виконання та відбування кримінальних покарань, в тому числі у вигляді позбавлення волі, суттєво ускладнюють завдання з успішного вирішення зазначених вище проблем.

З метою виконання завдань, покладених на Державну кримінально-виконавчу службу України, на підставі Закону України “Про Державну Кримінально-виконавчу службу України” при установах виконання покарань створені державні підприємства як окремі юридичні особи – суб'єкти господарювання [1]. Крім того, при установах виконання покарань та слідчих ізоляторах відповідно до ст. 6 Кримінально-виконавчого кодексу України, ст.16 Закону України “Про попереднє

ув'язнення" створені виробничі майстерні [2]. Виробнича діяльність підприємств та майстерень установ виконання покарань спрямована на професійно-технічне навчання засуджених з метою їх перевиховання та ресоціалізації в процесі навчання та виробництва.

Сьогодні підприємства установ виконання покарань представляють такі галузеві напрями виробництва: металообробка, швейне та взуттєве виробництво, видобування та переробка гранітної сировини, виробництво товарів народного споживання та надання послуг промислового характеру і сільськогосподарство. Виробництво Державної пенітенціарної служби України представлене 90 промисловими, 11 сільськогосподарськими підприємствами установ виконання покарань та 137 майстернями [3].

Актуальність зазначеного пов'язана з тим, що питання фінансово-господарської діяльності пенітенціарної системи на сьогодні є найболючішим, незважаючи на те, що сама система реформується, а її фінансова сфера діяльності залишається майже без змін. Що стосується галузі кримінально-виконавчого права, то питанням виробничої діяльності державних підприємств пенітенціарної системи приділяється увага, але вони не зовсім вирішуються.

В умовах ринкової економіки правові норми, які регулюють виробництво державних підприємств пенітенціарної системи, повинні впливати на соціально-економічні процеси, що відбуваються всередині самої системи, і створювати правову основу їх діяльності. Напрацювання норм, які регулювали б виробничо-господарську та фінансову діяльність цих підприємств на сьогодні є складним завданням:

- по-перше, необхідно враховувати головну функцію кримінально-виконавчої служби – виконання кримінального покарання з метою виховання і ресоціалізації засуджених;
- по-друге, запущеність та моральне спрацювання основних фондів не дає можливість розвивати виробничу діяльність і залучати засуджених до суспільно-корисної праці на виробничих об'єктах;
- по-третє, відсутність достатнього бюджетного забезпечення фінансовими ресурсами, необхідного для утримання установ виконання покарань.

Виробничий менеджмент (управління виробництвом) передбачає, що відповідні служби менеджменту здійснюють управління процесом створення продукції організації. Для цього менеджмент здійснює такі операції: управління розробкою та проектуванням продукту; вибір технологічного процесу; розміщення кадрів та техніки по процесу тощо; управління закупівлею сировини та матеріалів; управління матеріалами на складах [4, с. 12].

Деякі проведені дослідження за результатами порівняльного факторного аналізу визначають менеджмент як професійне керування діяльністю підлеглих в організації, яке охоплює поставлення та досягнення її мети (цілей) застосування певних дій щодо підлеглих [5, с. 54].

За словниковим визначенням, менеджмент – це процес планування, організації, мотивації та контролю, спрямований на досягнення мети організації через професійно підготовлених до цього людей [6, с. 286].

Можна зазначити, що в кримінально-виконавчій системі України такий процес окреслюється управлінням виробництвом на державних підприємствах установ виконання покарань, мета якого пов'язана із залученням засуджених до трудової діяльності.

Особливість організації процесу виробництва в місцях позбавлення волі стосується проблеми забезпечення трудової зайнятості окремих категорій засуджених, неконкурентоспроможних на ринку праці, що, у свою чергу, пов'язано

зі станом загальноосвітнього навчання і професійно-технічної освіти засуджених як однієї з організаційно-правових форм забезпечення їхньої зайнятості.

Одже, відповідно до ч. 4 ст. 125 Кримінально-виконавчого кодексу України для засуджених, які не мають робітничої професії, за якою вони можуть бути працевлаштовані в цій колонії, надається можливість підготовки на курсах професійного навчання робітників на виробництві [2].

До 2010 року набуття професійних навичок для засуджених було обов'язковим елементом їх трудової діяльності [7].

Залишається обґрунтованою позиція держави щодо необхідності розміщення державних замовлень на виробництві у виправних установах з метою вирішення проблеми трудової зайнятості засуджених.

Здається логічним, що фактор приналежності виробництва безпосередньо позначається на заробітку засуджених і в кінцевому рахунку – на їхній зацікавленості в праці. Спираючись на дані, слід зазначити, що середня заробітна плата працевлаштованих засуджених у 2015 році склала 547,9 грн. на місяць (у 2014 році – 460,9 грн. на місяць, у 2013 році – 441,6 грн. на місяць) Тож за наявності в деяких засуджених зарплат 1–1,5 тис. грн. є чимало випадків, коли за місяць роботи засуджений офіційно заробляє 10–20 грн, тобто не більше одного долара США [8, с. 18].

Пенітенціарне товариство України “Донецький меморіал” завжди залишається стурбованим щодо прав тих, хто перебуває “за ґратами”, та постійно наголошують на тому, що керівники відомства ніяк не коментують факти низькооплачуваності працюючих засуджених, а на нарадах наголошують на необхідності забезпечувати самоокупність підприємств колоній. Також громадські активісти наголошують на тому, що в ситуації з правом на працю залишається значне поле для персоналу маніпулювати в питаннях праці. Засуджених і зараз змушують безоплатно працювати, вимагаючи письмово підтверджувати свою згоду, за обіцянки умовно-дострокового звільнення або взагалі поблажливого ставлення. Водночас персонал маніпулює фіксацією факту роботи та її обсягів. Засуджені не мають доступу до облікових документів та не можуть перевірити достовірність записів у них [8, с. 18].

Логічно, що однією з причин низького зростання показників виробництва є відсутність матеріальної зацікавленості в результатах своєї трудової діяльності в більшості засуджених, у тому числі в тих, хто сумлінно ставиться до роботи.

Так, на відміну від інших видів менеджменту, виробничий менеджмент в усіх своїх рішеннях повинен керуватися економічними результатами діяльності. Будь-яке рішення, яке приймається в сфері виробничого менеджменту – це захід економічного характеру. Якщо раніше успішним менеджером був той, хто швидше всіх реагував на зміну ситуації на ринку, то нині ним вважається спеціаліст, який не тільки активно реагує на зміни на ринку, а й сам змінює ринок, створює для свого підприємства нові ринки. Головне в менеджменті – ставити цілі, які відповідають інтересам підприємства, роблять його рентабельним. Менеджмент дозволяє підприємству бути більше ніж сума його окремих компонентів – капітал і співробітники. Але підприємство – це насамперед люди. Отже, менеджмент пов'язаний саме з організацією роботи людей [4, с. 11].

За даними Державної пенітенціарної служби, число працездатних осіб в установах виконання покарань станом на 01.01.2016 року становило 32 095 осіб (у 2014 році – 32,3 тис. осіб, у 2013 році – 63 803 особи), із них працевлаштовані 16 226 осіб – 50,6 % від кількості працездатних та 30,2 % від загальної кількості засуджених (у 2014 році – 18 тис. осіб, у 2013 році – 30 297 осіб) [8, с. 18].

Такі статистичні дані можна пов'язати з тим, що у 2014 році відповідно до Закону України "Про внесення змін до Кримінально-виконавчого кодексу України щодо адаптації правового статусу засуджених до позбавлення волі" праця засуджених з обов'язку працювати стала правом [9].

Оскільки більшість підприємств в Україні працюють у складних умовах, спостерігається відтік трудового потенціалу і зростає безробіття, то ці процеси неминуче поширюються і на підприємства кримінально-виконавчої системи. Усе це вимагає нових підходів у галузі пенітенціарної політики держави. Першочерговість завдання, яке стоїть перед державою, це фінансування всієї пенітенціарної системи з державного бюджету.

Також досліджувалось, що втрати робочого часу, пов'язані з організаційно-технічними причинами, розподіляються так: до 45–50 % втрат фонду робочого часу, що допускаються з вини адміністрацій, викликані відсутністю матеріалів, сировини й електроенергії, 20–25 % – незабезпеченістю роботою і несправністю обладнання, 20 % – недоліками в матеріально-технічному забезпеченні підприємств, 8–10 % втрат допускається з вини засуджених внаслідок порушень трудової дисципліни [10, с. 12].

Характеристика деяких факторів, які впливають на трудову зайнятість засуджених, підтверджує необхідність розгляду і детального вивчення питань, які мають безпосередній зв'язок з трудовою активністю засуджених. Забезпеченість роботою, розмір заробітної плати позитивно позначаються на виправленні засуджених. Великі накладні витрати, низька якість продукції, які не задовольняють замовника, використання примітивних технологій у процесі виконання замовлення негативно впливають на виправлення засуджених. Головною проблемою на державному рівні залишається переконання, що колонії можуть "прогодувати" себе самі. Звідси – пріоритет виробничих інтересів над завданнями соціальної роботи [10, с.13].

У зв'язку з викладеним слід погодитись з думкою дослідників щодо питання про співвідношення виховних і економічних завдань, які вирішуються в процесі організації праці засуджених, що в сучасних умовах виробнича діяльність повинна здійснюватися не тільки заради досягнення економічних результатів, а з метою якнайшвидшої реінтеграції засуджених у суспільстві [10, с. 9].

Слід зауважити, що загальні положення виробничого менеджменту мають на меті бути напрямом кримінально-виконавчої політики в галузі виправлення засуджених у поєднанні зі спонуканням і залученням їх до праці.

Можна зробити висновок про необхідність коригування принципів кримінально-виконавчого права, які повинні бути змінені з урахуванням позитивних характеристик трудової зайнятості засуджених у місцях позбавлення волі. Необхідне закріплення таких принципів, як:

- підпорядкування виробничо-господарської діяльності установ, які виконують покарання, виховним цілям;
- повна трудова зайнятість для бажаючих працювати засуджених на основі її ресоціалізуючих властивостей;
- участь держави в розвитку виробничої бази виправних установ на основі її різних організаційно-правових форм.

Підприємства установ виконання покарань, що взяли на озброєння концепцію маркетингу, значну увагу приділяють проблемі оптимізації процесу товарообігу від виробника продукції до споживача, оскільки комерційний успіх підприємства багато в чому визначається тим, наскільки вдало обрані канали реалізації вироблених ними товарів, форми і методи збуту, чи достатній асортимент і рівень якості наданих підприємством послуг, що супроводжують продаж продукції [4, с. 10]. Також завжди запрошуються потенційні замовники та партнери-інвестори до взаємовигідної співпраці щодо налагодження перспективних виробничих проектів. На цей час керівництвом підприємств та майстерень установ виконання

покарань в областях ведеться активна робота з налагодження співпраці з місцевими органами влади та пошуку замовлень. У регіонах, де розташовані установи виконання покарань, створюються робочі групи для вивчення ринку споживання товарів та послуг, що можуть виготовлятися і надаватися на наявних потужностях. З урахуванням пропозицій райдержадміністрацій, виконкомів рад міст обласного значення, підприємств та організацій різних форм власності, розробляють номенклатуру та обсяги продукції установ виконання покарань області на певний період [3].

Нині продовжується реформування пенітенціарної системи України відповідно до обраного керівництвом нашої держави курсу на виконання зобов'язань перед Радою Європи (у т.ч. рекомендацій її експертів) щодо демілітаризації кримінально-виконавчої системи та підвищення ефективності діяльності державних підприємств кримінально-виконавчої системи України.

Постає питання в необхідності розробки правових положень виробничого менеджменту щодо встановлення правових гарантій для засуджених, які бажають працювати у виправних установах. Також на законодавчому рівні пропонується врегулювати питання про співвідношення виховних і виробничих завдань, які досягаються в процесі організації виробництва і трудової зайнятості засуджених.

Правове регулювання фінансово-господарської діяльності державних підприємств установ виконання покарань потребує значної уваги як головного елемента забезпечення нормальної життєдіяльності пенітенціарної системи в сучасних економічних умовах і приведення їх у відповідність до європейських стандартів, а саме забезпечення достатньо оплачуваної праці, застосування "податкової амністії" за борги минулих років державних підприємств установ виконання покарань, створення сприятливого інвестиційного клімату для приватного бізнесу тощо.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про Державну Кримінально-виконавчу службу України : Закон України від 23.06.2005 № 2713-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2005. – № 30. – Ст. 409.
2. Кримінально-виконавчий кодекс України : Закон України від 11.07.2003 № 1129-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2004. – № 3-4. – Ст. 21.
3. Дані сайту Державної пенітенціарної служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kvs.gov.ua/peniten/control/main/uk/publish/article/628075>.
4. Менеджмент підприємницької діяльності : навч.-метод. комплекс для суд. спец. "Економічна та соціальна географія" з курсу "Менеджмент підприємницької діяльності" / Упорядн. Ю.Ю. Сільченко, Л.В. Ключко. – Харків, 2012. – 124 с.
5. Шаповал В. Менеджмент : порівняльний аналіз понять / В. Шаповал // Стандартизація, сертифікація, якість. – 2008. – № 1(50). – С. 51-56 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrndnc.org.ua>.
6. Менеджмент : понятійно-термінол. слов. / За ред. Г.В. Щокіна, М.Ф. Головатого, О.В. Антонюка, В.П. Сладкевича. – К. : МАУП, 2007. – 744 с.
7. Про внесення змін до Кримінально-виконавчого кодексу України щодо забезпечення прав засуджених осіб в установах виконання покарань : Закон України від 21.01.2010 № 1828-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2010. – № 12. – Ст. 114.
8. Дотримання прав ув'язнених в Україні – 2015. Доповідь "Донецького меморіалу" / упоряд. О.П. Букалов. – Харків, 2016. – 48 с.
9. Про внесення змін до Кримінально-виконавчого кодексу України щодо адаптації правового статусу засуджених до позбавлення волі : Закон України від 08.04.2014 // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2014. – № 23. – Ст. 869.
10. Стефанов С.О. Організаційно-правові проблеми трудової зайнятості засуджених у місцях позбавлення волі : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.08 // Стефанов Сергій Олександрович ; Одес. нац. юрид. академія Міністерства освіти і науки України. – Одеса, 2002. – 20 с.

О.В. Макух

кандидат юридичних наук, доцент

## ФІНАНСИ, ФІНАНСОВА ДІЯЛЬНІСТЬ, ФІНАНСОВІ ПРАВОВІДНОСИНИ: СПІВВІДНОШЕННЯ НАУКОВИХ КАТЕГОРІЙ

*Досліджено зміст і показано співвідношення таких категорій фінансового права, як фінанси, фінансова діяльність, фінансові правовідносини. Зазначено, що об'єктом фінансової діяльності є публічні фінанси. Доведено, що фінанси становлять собою категорію, яка відображає економічні відносини з розподілу та перерозподілу вартості валового суспільного продукту та частини національного доходу. Їх реалізація передбачає рух коштів (фінансових ресурсів). Такий рух опосередковує створення відповідних фондів, що можуть бути різними – як централізованими, так і децентралізованими (повноваженнями щодо розпорядження коштами яких наділені різні суб'єкти – фізичні особи, суб'єкти господарювання, органи місцевого самоврядування та держави). Підкреслено, що саме держава визначає необхідність створення таких фондів, а отже, і режим їх функціонування. Під час характеризування категорії “фінанси” виокремлено у її змісті супідрядні поняття (публічні і приватні фінанси).*

**Ключові слова:** фінанси, приватні фінанси, публічні фінанси, фінансова діяльність, фінансові правовідносини, фонди грошових коштів.

*Исследовано содержание и показано соотношение таких категорий финансового права, как финансы, финансовая деятельность, финансовые правоотношения. Указано, что объектом финансовой деятельности являются публичные финансы. Установлено, что финансы представляют собой категорию, которая отражает экономические отношения по распределению и перераспределению стоимости валового общественного продукта и части национального дохода. Их реализация предполагает движение денежных средств (финансовых ресурсов). Такое движение опосредует создание соответствующих фондов, которые могут быть разными – централизованными и децентрализованными (полномочиями по распоряжению средствами которых наделены различные субъекты – физические лица, предприятия, органы местного самоуправления и государства). Подчеркнуто, что именно государство определяет необходимость создания таких фондов, а следовательно, и режим их функционирования. При характеристике категории “финансы” выделены в ее содержании соподчиненные понятия (публичные и частные финансы).*

**Ключевые слова:** финансы, частные финансы, публичные финансы, финансовая деятельность, финансовые правоотношения, фонды денежных средств.

*Content is researched and the ratio of such categories of the financial law as finance, financial activities, financial legal relationship is shown. It is specified that an object of financial activities is the public finance. It is established that finance represents a category which reflects the economic relations on the distribution and redistribution of the cost of a gross public product and a part of a national income. Their implementation assumes the cash flow (financial resources). Such movement mediates the creation of the relevant funds which can be different – centralized and decentralized (physical*



*persons, the entities, local government bodies and the states). It is emphasized that the state determines the need of the creation of such funds and consequently the mode of their functioning. In the characteristics of a category "finance" the coordinated concepts (public and private finance) are distinguished in its content.*

**Keywords :** *finance, private finance, public finance, financial activities, financial legal relationship, funds of money.*

Вдаючись до розгляду будь-якої проблеми фінансово-правового регулювання, дослідник неминуче стикається з необхідністю визначення предмета регулювання, тобто окреслення сукупності тих відносин, що належать до орбіти регулювання спеціальними (у нашому випадку фінансово-правовими) методами. Іншими словами, виникає потреба у тому, аби позначити коло і особливості відносин, що регулюються саме фінансовим правом і є саме фінансовими правовідносинами. Вирішуючи таке завдання, вчені констатують, що традиційне визначення предмета фінансового права як відносин, що виникають у процесі фінансової діяльності держави, не дає правильної уяви про істинний предмет цієї галузі права. Це пов'язано із тим, що в процесі формування, розподілу і використання своїх грошових фондів держава використовує не тільки фінансово-економічні відносини, а й цілу низку інших економічних відносин (у першу чергу, кредитних і товарно-грошових). І регулюються такі відносини як фінансовим, так і цивільним правом (а в зовнішньоекономічній діяльності – міжнародним правом) [17, с. 393]. Як вбачається з наведеного вище, вихідними поняттями для відповіді на позначене питання, що мають піддаватися аналізу, є фінанси, фінансова діяльність.

Незважаючи на те, що з'ясуванню сутності фінансів, фінансової системи, фінансової діяльності і фінансових правовідносин присвячена значна увага численними правниками (зокрема, Л.К. Вороновою, О.О. Дмитрик, С.В. Запольським, М.П. Кучерявенком, О.А. Лукашевим, А.А. Нечай, О.П. Орлюк, С.О. Ніщимною, А.С. Нестеренко та ін.), в умовах сьогодення об'єктивізується потреба у подальших наукових пошуках, що обумовлено безперервним розвитком, поглибленням у розумінні й рухом наукових фінансово-правових понять. "У вивченні і розробці проблеми правових категорій відбивається суперечливий шлях розвитку правової теорії.

Нове в розумінні предмета вивчення, досягнуте в результаті появи нових аспектів дослідження і додаткових даних, може вийти за межі існуючої для відображення цього предмета категорії, а змінені знання про нього можуть виявитися непристосованими до вихідних теоретичних посилянь. У таких випадках нові дані стають несумісними з вмістом цієї категорії. У результаті з'являється необхідність перегляду змісту такої категорії" [1, с. 143]. Отже, метою пропонованої статті є визначення співвідношення між такими науковими категоріями, як фінанси, фінансова діяльність, фінансові правовідносини.

На перший погляд це завдання є доволі легким, адже як майже кожен підручник з фінансового права, так і монографічна література містить розділи, опанувавши які, можна зробити висновок, що фінансове право регулює відносини, які виникають, змінюються і припиняються у процесі фінансової діяльності держави і органів місцевого самоврядування. Остання становить собою діяльність відповідних суб'єктів (органів держави і територіальних громад) з мобілізації, розподілу і використання коштів публічних фондів. Отже, логічно припустити, що фінансово-правовому регулюванню підлягають саме відносини стосовно мобілізації, розподілу і використання коштів публічних фондів і такі відносини ми можемо називати фінансовими правовідносинами. Так пише, наприклад,

О.О. Дмитрик: “Фінансові правовідносини виникають, розвиваються і припиняються у сфері фінансової діяльності держави, що являє собою врегульований нормами права планомірний процес мобілізації, розподілу, перерозподілу і використання централізованих і децентралізованих фондів коштів з метою виконання завдань функцій державою” [5, с. 25]. Е.С. Дмитренко теж констатує, що фінансове право регулює суспільні відносини, які виникають у процесі фінансової діяльності, тобто відносини з планомірного утворення, розподілу та використання централізованих і децентралізованих фондів коштів державою, органами місцевого самоврядування для реалізації їх завдань і функцій. Ці розподільчі та перерозподільчі суспільні відносини і становлять предмет правового регулювання фінансового права [4, с. 86]. Таким чином можемо констатувати той факт, що фінансова діяльність здійснюється відповідними суб’єктами – державними органами, органами територіальних громад, з метою реалізації завдань та функцій таких суб’єктів. Разом з цим, правники при розгляді позначеного питання також акцентують увагу на тому, що “сутність фінансово-правового регулювання полягає в упорядкуванні суспільних відносин у сфері фінансової діяльності держави, встановленні за допомогою норм фінансового права юридичних прав і обов’язків учасників цих відносин. Саме нормами фінансового права визначається, якою повинна бути (або може бути) поведінка суб’єктів (учасників) фінансових правовідносин” [12, с. 78]. За такого підходу суб’єкти фінансової діяльності чітко не вказуються.

У той же час, характеризуючи фінансову діяльність, науковці підкреслюють, що її об’єктом є фінанси [7, с. 25; 11, с. 17]. Останні фінансистами-правниками, зазвичай, визначаються по-різному. Наприклад, С.О. Ніщимна, досліджуючи теоретичні основи фінансів за радянської епохи, констатує, що вони “зводилися до трактування цієї категорії як сукупності економічних, виробничих або грошових відносин, що виникають при розподілі та перерозподілі національного доходу (сукупного суспільного продукту) та мають за мету формування й використання централізованих та децентралізованих фондів грошових коштів. Особливістю ж було ототожнення різних за своєю суттю понять “фінанси” та “державні фінанси”, що проявляється при аналізі наявних на той час трактувань фінансів загалом, виділенні їх характерних ознак, притаманних функцій тощо” [10, с. 22]. О.П. Орлюк фінанси характеризує як відносини, що виникають у процесі розподілу і перерозподілу вартості валового суспільного продукту та частини національного багатства у зв’язку з формуванням грошових доходів і накопичень у громадян, суб’єктів господарювання, органів місцевого самоврядування та держави і використанням їх на розширене відтворення, матеріальне стимулювання працюючих, задоволення соціальних та інших потреб суспільства [11, с. 20]. М.П. Кучерявенко стверджує, що “фінанси являють собою відносини, які регулюють формування, розподіл та використання централізованих та децентралізованих грошових фондів” [16, с. 8].

Показово, що нещодавно С.В. Запольський, започаткувавши черговий дискурс наукової спільноти, констатував, що “поняття фінансів у нашому розумінні принципово розходиться із загальноприйнятим західним поняттям. При цьому під фінансами розуміють в одних випадках – відносини, у других – грошові фонди, в інших – сукупність фінансових інститутів. На думку одних дослідників, фінанси – об’єктивно існуючі відносини, в інтерпретації других – це інструмент господарювання, треті наполягають на ідентичності понять “фінанси”, “фінансова система”, “фінансова діяльність” [6, с. 6, 7]. Вступаючи у полеміку, О.А. Лукашев резюмує, що “в цьому випадку, якщо протиріччя й існує, то лише формальне, бо

такий підхід підкреслює багатоаспектність того поняття, яке визначається як фінанси. Дійсно, у цьому твердженні можна знайти і погляди економістів, і погляди представників фінансово-правової науки, і різну деталізацію інструментарію на рівні окремих галузей науки (фінанси, фінансова система, фінансова діяльність). Тому багато в чому йдеться про одне і те саме явище, а погляд обумовлюється кутом зору тієї особи, яка намагається з'ясувати зміст категорії фінансів” [8, с. 9].

Звичайно, можна дискутувати із цього приводу. Однак, виникає питання, чи доречні такі дискусії? Що нового, окрім плутанини, у визначенні змісту такої наукової категорії, як фінанси, ми можемо отримати за такого дискурсу? Зрозуміло, що науковці “прагнуть все більш точно і повно віддзеркалити у поняттях досліджуваного ними об’єкта, але кожного разу роблять це лише в міру досягнутих знань про нього, в які нерідко вкрапляються неточності... Тому при оцінці ролі понять на перший план виходить питання про те, наскільки вірно, адекватно, об’єктивно відображено в них пізнання дійсності” [1, с. 80].

На наш погляд, у цьому випадку потрібно пам’ятати, що “в юриспруденції, як і в будь-якій науці, завдання визначення (дефініції) як логічної операції над поняттями полягає в тому, щоб розкрити зміст цих понять шляхом вказівки на основні, суттєві ознаки досліджуваного предмета, які відрізняють його від інших суспільних явищ і виділяють з їх числа” [1, с. 85]. До речі, вчені-фінансисти намагаються слідувати такому постулату і вказують ознаки досліджуваних явищ, зокрема виокремлюють характеристики фінансів. Однак зазвичай, наслідуючи започатковані традиції, йдуть далі за наведеним прикладом у своїх міркуваннях.

При визначенні категорії “фінанси” необхідно виходити із її економічної природи. Показово, що на такому підході наголошує О.Ю. Грачова. Вчена стверджує, що “при будь-якому визначенні фінансів треба мати на увазі, що фінанси – це насамперед економічна категорія, для якої визначальне значення має її суспільна сутність. Тобто фінанси – це суспільні відносини, які складаються в процесі розподілу та перерозподілу вартості валового суспільного продукту та частини національного доходу в зв’язку з утворенням і використанням фондів грошових коштів” [15, с. 11]. У цьому контексті виваженою є думка Л.К. Воронової, яка вважає, що “фінанси України – це система економічних відносин, пов’язаних із планомірним утворенням і розподілом публічних централізованих і децентралізованих фондів коштів, необхідних для функціонування держави і органів місцевого самоврядування та інших утворень, визнаних державою необхідними” [2, с. 17].

Продовжуючи думку, можна лаконічно констатувати, що фінанси становлять собою економічні відносини стосовно розподілу та перерозподілу вартості валового суспільного продукту та частини національного доходу. Їх реалізація передбачає рух коштів (фінансових ресурсів). Такий рух опосередковує створення і відповідних фондів. Такі фонди можуть бути різними – як централізованими, так і децентралізованими, тобто такими, повноваженнями щодо розпорядження коштами яких наділені різні суб’єкти – фізичні особи, суб’єкти господарювання, органи місцевого самоврядування та держави. При цьому саме держава визначає необхідність створення таких фондів, а отже, і режим їх функціонування. Як справедливо зазначено вченими, “переважна їх частина залишається пов’язаною з утворенням та використанням фінансових фондів держави та має державно-владний, імперативний характер (відносини з бюджетом, державними позабюджетними фондами тощо). Інша група – фінансові відносини, що виникають всередині підприємств, установ, організацій, об’єднань приватної форми власності,

а також ті, що пов'язані з формуванням та використанням муніципальних грошових фондів. Таким чином, не всі фінансові відносини, які існують у суспільстві, охоплені фінансовою діяльністю держави, а тільки та їх частина, яка зумовлена фактором існування самої держави [7, с. 27-28]. За такого підходу чітко і логічно простежується відповідний ланцюжок у визначенні загальних ознак відповідного явища (у цій статті ми не ставимо за мету розкрити економічну сутність категорії фінанси, а лише акцентуємо увагу на її сенсі для фінансово-правового регулювання).

З огляду на викладене вважаємо, що навряд чи доречно вбачати різний зміст відповідного поняття. Зрозуміло, що можна говорити про розгляд фінансів не лише як економічної, а й як правової категорії. Однак, у такому разі доцільно розмежовувати правові категорії і категорії права, що не завжди відбувається у фінансово-правовій літературі. Наприклад, М.П. Кучерявенко твердить, що у широкому значенні фінанси як правова категорія (чи окремі їх аспекти, сторони) використовуються багатьма галузями права і мають загальногалузеве значення. Наприклад, поняття ціни, вартості, доходу тощо — це відносини, що регулюються і цивільним, і фінансовим, і адміністративним, і трудовим правом, іншими галузями. У вузькому розумінні йдеться про публічне значення фінансів, винятково грошові фонди держави і територіальних громад. У цій ситуації загальногалузеві поняття, категорії набувають спеціально-галузевого характеру і значення, виражають специфічні, однорідні фінансово-правові відносини. Загальногалузеві категорії доходу, вартості, ціни набувають фінансово-правового значення. [16, с. 8]. Схоже міркує й О.П. Орлюк, яка пише: “Необхідно розрізняти фінанси як систему понять, категорій, закріплених та використовуваних законодавством. Саме фінанси як система правовідносин визначають зміст явища. Законодавче ж їх закріплення лише свідчить, наскільки наразі ці відносини усвідомлені, зрозумілі, сприйняті, в якій формі їх закріпив законодавець” [11, с. 21]. Аналізуючи позначені тези можна констатувати, що тут відбувається ототожнення правової категорії з категорією права. Дійсно, особливістю юридичних категорій (якою можна вважати й категорію “фінанси”) порівняно з поняттями інших суспільних наук полягає якраз у тому, що “визначення або істотні ознаки деяких з них отримують своє закріплення в законі. Це стосується більшості понять, якими оперують інші науки. Об'єктивізуючись в праві, відповідні поняття виходять за межі суто наукових уявлень, отримуючи більш широку суспільно-юридичну значимість. Така об'єктивізація виступає як момент переходу правових категорій у категорії права і є підставою для проведення відмінностей між ними” [1, с. 90, 91]. У той же час категорія фінанси не знайшла закріплення у жодному українському нормативно-правовому акті. Вона не може розглядатися в такому аспекті. Що ж стосується того, що фінанси вченими розглядаються з позицій “системи понять, категорій, закріплених та використовуваних законодавством”, то, напевне, таким поняттям може бути й поняття фінансів. Очевидно, що “серед понять, якими оперує правова наука, слід виокремлювати супідрядні поняття, тобто ті, що співвідносяться таким чином, що до обсягу одного поняття входить обсяг іншого” [1, с. 86]. Однак, у будь-якому разі слід пам'ятати про відсутність нормативного закріплення більшості із названих вченими супідрядних понять.

Водночас вважаємо за потрібне при визначенні категорії “фінанси” у її змісті виокремлювати такі супідрядні поняття, як приватні і публічні фінанси. Таке розмежування має важливе методологічне значення і дозволить чітко визначити межі фінансово-правового регулювання, а отже, окреслити коло саме фінансово-правових відносин. У такому розподілі доречно виходити із мети, що

досягається при правовому регулюванні. Такою метою, на наше переконання, необхідно вважати досягнення публічного інтересу. Публічний інтерес – це інтерес соціальної спільності, що визнаний та задоволений державою. “Визнання публічності інтересу здійснюється шляхом його правового (юридичного) забезпечення (закріплення в нормах і встановленні механізму реалізації)” – вказує Т.С. Гончарук [3, с. 33]. К.Ю. Тот’єв слушно зазначає, що публічність передбачає здійснення різних видів діяльності для досягнення суспільних цілей. Публічність інтересу означає, що його суб’єктом (носієм) є суспільство як органічне ціле. Найбільшою мірою спільності володіють інтереси всього суспільства (суспільні інтереси). Вони відображають базові потреби людей і обумовлюються необхідністю соціального розвитку [14, с. 25]. При дослідженні публічного інтересу необхідно виходити з того, що об’єднувальним елементом завжди будуть виступати потреби всього суспільства. На нашу думку, категорія публічного інтересу охоплює не лише інтереси держави, а й інтереси територіальних громад та суспільства в цілому, тобто категорія публічного інтересу характеризується всезагальністю.

Для підтвердження нашої позиції можна зробити посилання на думку В.М. Світлицької. Вона говорить саме про поняття публічних фінансів, які визначає як суспільні відносини, які пов’язані із задоволенням усіх видів публічного інтересу й виникають у процесі утворення, управління, розподілу (перерозподілу) та використання фондів коштів держави, місцевого самоврядування та фондів коштів, за рахунок яких задовольняються суспільні інтереси, визнані державою або органами місцевого самоврядування, незалежно від форми власності таких фондів [13, с. 82]. Доволі виваженою у цьому аспекті вбачається точка зору А.А. Нечай. Вчена виокремлює три види публічного інтересу: державний, територіальний та суспільний. Носієм першого є держава, що реалізує свої інтереси через відповідні державні органи. Другий вид – територіальний, притаманний не державі в цілому, а лише певним адміністративно-територіальним утворенням. Це інтерес місцевого самоврядування, оскільки в Конституції України (ст. 140) та Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” (ст. 2) закріплено, що гарантіями незалежності та самостійності місцевого самоврядування є право територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Інший вид публічного інтересу – суспільний – є узагальненням особистих і групових інтересів, без задоволення і реалізації яких, з одного боку, не можливо реалізувати приватні інтереси, а з іншого – забезпечити цілісність, стабільність, нормальний розвиток організацій, держав, націй, соціальних прошарків і суспільства в цілому [9, с. 29]. При цьому публічні фінанси регулюються шляхом встановлення владних приписів держави або органів місцевого самоврядування щодо утворення, розподілу (перерозподілу) та використання зазначених фондів коштів, а також щодо контролю за цими процесами.

З огляду на зазначене констатуємо, що позначаючи коло і особливості відносин, що мають регулюватися фінансовим правом (фінансові правовідносини), необхідно виходити з того, що такі суспільні зв’язки виникають у процесі фінансової діяльності. Об’єктом такої діяльності є не фінанси загалом, а публічні фінанси, що становлять собою економічні відносини стосовно розподілу та перерозподілу вартості валового суспільного продукту та частини національного доходу і опосередковують створення і відповідних фондів з метою реалізації публічного інтересу. При цьому саме держава визначає необхідність створення таких фондів, а отже, і режим їх функціонування. Очевидно, що держава не може виконувати поставлені перед нею завдання та функції, забезпечувати реалізацію публічного

інтересу, якщо вона не буде мати у своєму розпорядженні коштів, акумульованих у відповідних фондах.

Наприкінці зазначимо, що зміни, які відбуваються у визначенні фінансово-правових категорій, є не простим відбиттям в певній, навіть узагальненій формі, відповідних етапів розвитку фінансово-правової науки. У такому разі йдеться передусім про віддзеркалення більш високого ступеня розвитку усієї правової системи держави.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Васильев А.М.* Правовые категории : Методологические аспекты разработки системы категорий теории права. – М. : Юрид. лит., 1976. – 264 с.
2. *Воронова Л.К.* Финансовое право : учеб. пособие / Л.К. Воронова, Н.П. Кучерявенко. – Х. : Легас, 2003. – 360 с
3. *Гончарук С.Т.* Адміністративне право України. Загальна і Особлива частини: навч. посібник/ С.Т. Гончарук. – 2000. – 240 с.
4. *Дмитренко Е.С.* Фінансове право України : Загальна частина : навч. посіб. / Е.С. Дмитренко. – К. : Алерта, КНТ, 2006.
5. *Дмитрик О.А.* Содержание и классификация финансовых правоотношений : монография / под ред. Н.П. Кучерявенко. – Х. : Легас, 2004. – С. 25. – 160 с.
6. *Запольский С.В.* Дискуссионные вопросы теории финансового права [Текст] : монография / С.В. Запольский. – М. : РАП : Эксмо, 2008. – С. 6–7.
7. *Карасева М.В.* К вопросу о предмете финансового права в Российской Федерации / М.В. Карасева // Матеріали Міжнародної наукової конференції “Проблеми фінансового права”. – Випуск 2. – Чернівці, 1996. – С. 25–28.
8. *Лукашев О.А.* Теоретичні проблеми системи фінансового права : монографія / О.А. Лукашев. – Х. : Право, 2010. – С. 9. – 304 с.
9. *Нечай А.А.* Проблеми правового регулювання публічних фінансів та публічних видатків / А.А. Нечай. – Чернівці, 2004. – 264 с.
10. *Ніщимна С.О.* Принципи публічної фінансової діяльності в бюджетній сфері : дис... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / С.О. Ніщимна. – К., 2014. – 411 с.
11. *Орлюк О.П.* Фінансове право: Академічний курс : підручник/ О.П. Орлюк. – К. : Юрінком інтер, 2010. – 808 с.
12. *Россіхіна Г.В.* Застосування фінансово-правових норм : монографія / Г.В. Россіхіна. – Х. : “Цифрова друкарня № 1”, 2013. – 400 с.
13. *Світлицька В.М.* Правовий зміст публічних фінансів як складової фінансової системи України /В.М. Світлицька. – Право та державне управління, 2011. – С. 77–82.
14. *Тотьев К.Ю.* Публичный интерес в правовой доктрине и законодательстве/ К.Ю. Тотьев // Государство и право. – 2002. – № 9. – С. 25.
15. *Финансовое право : учебник / под ред. Е.Ю. Грачевой.* – М. : Право и закон, Колос. 2003. – 384 с.
16. *Фінансове право : підручник / М.П. Кучерявенко, Д.О. Білінський, О.О. Дмитрик та ін. ; за ред. М.П. Кучерявенка.* – Х. : Право, 2013. – 400 с.
17. *Худяков А.И.* Избранные труды по финансовому праву / А.И. Худяков. – СПб. : Юрид. центр-Пресс, 2010.

Отримано 5.01.2016

## ЮРИДИЧНА ПСИХОЛОГІЯ ТА ПЕДАГОГІКА. ПСИХОЛОГІЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

---

---

УДК 159.922

**В.П. Остапович,**  
кандидат юридичних наук,  
**В.В. Барко,**  
кандидат педагогічних наук

### ПСИХОЛОГІЧНІ УМОВИ ОПТИМІЗАЦІЇ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ ПІДРОЗДІЛІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

*Стаття присвячена розкриттю психологічних умов оптимізації управлінської діяльності з персоналом поліцейських підрозділів. Досвід роботи поліцейських менеджерів розвинутих країн свідчить про зростаючу увагу до вивчення психологічних чинників ефективності керівництва. В основі сучасних концепцій поліцейського менеджменту лежать ідеї проактивного підходу, який покликаний забезпечити психологічну профілактику негараздів, попередження конфліктів, стресів, невдоволення працівників. Психологічними умовами його здійснення є реалізація керівником гуманістичного підходу до поліцейських; організація ефективної командної роботи та лідерства; мотивація і стимулювання роботи персоналу, їх особистісний розвиток. Проактивний підхід забезпечує високу ефективність роботи поліції; з метою його реалізації важливо здійснювати спеціальну професійно-психологічну підготовку керівників.*

**Ключові слова:** психологічні умови, оптимізація, управління, психопрофілактика, поліція, керівники, професійно-психологічний тренінг.

*Статья посвящена раскрытию психологических условий оптимизации управленческой деятельности с персоналом полицейских подразделений. Опыт работы полицейских менеджеров развитых стран свидетельствует о растущем внимании к изучению психологических факторов эффективности руководства. В основе современных концепций полицейского менеджмента положены идеи проактивного подхода, который призван обеспечить психологическую профилактику проблем, предотвращение конфликтов, стрессов, недовольства работников. Психологическими условиями его осуществления является реализация руководителем гуманистического подхода к полицейским; организация эффективной командной работы и лидерства; мотивация и стимулирование работы персонала, их личностное развитие. Проактивный подход обеспечивает высокую эффективность работы полиции; с целью его реализации важно осуществлять специальную профессионально-психологическую подготовку руководителей.*

**Ключевые слова:** психологические условия, оптимизация, управление, психопрофилактика, полиция, руководители, профессионально-психологический тренинг.

*Paper is devoted to the consideration of several problems related to the improvement of Police management and regulation of psychological training in the Ukrainian National*

*Police. The authors analyzed foreign experience of police management. Contemporary concepts of police management are based on the idea of proactive approach, aimed at prophylactic of typical problems in the organization, improvement of motivation of police officers', their ability to cope with stress, conflicts and other risk factors, development of important personal psychological qualities of police officers. The psychological conditions of proactive police management are: humanistic personal approach to police officers, teamwork and leadership in police organization, motivation of police personnel. Successful realization of proactive approach needs special training for police managers.*

**Keywords:** *psychological conditions, optimization, police, management, psychological training, psychological prophylactic, managers.*

Національна поліція України являє собою новий державний правоохоронний орган, який розпочав функціонування наприкінці 2015 року. Відповідно до Закону України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 р., метою її діяльності є реалізація державної політики у сфері захисту прав, свобод і законних інтересів громадян України, іноземних громадян, осіб без громадянства; захист об'єктів права власності; протидія злочинності; охорона громадського порядку та забезпечення громадської безпеки. Національна поліція України побудована за зразком поліції передових західноєвропейських країн; поліцейські виконують службові завдання у тісній взаємодії з населенням, діють на основі неухильного дотримання законності, прав людини і громадянина. Службова діяльність поліцейських традиційно відноситься до складних видів професійної діяльності, вона супроводжується значними психофізіологічними і фізичними навантаженнями на працівників, багатьма чинниками ризику для їх життя і здоров'я, характеризується стресогенністю, необхідністю протидіяти кримінальному оточенню, застосовувати заходи фізичного впливу, зброю, спеціальні засоби тощо.

Дослідження зарубіжних авторів свідчать про те, що складні умови роботи поліцейських нерідко призводять до появи психологічних проблем, виникнення посттравматичних розладів, схильності до девіантної поведінки і професійної деформації. Тому важливим напрямом підвищення ефективності функціонування нового правоохоронного органу є оптимізація управління персоналом поліції, врахування керівником психологічних умов, які б сприяли мотивації професійної діяльності поліцейських, їх професійному й особистісному розвитку, допомагали успішно протидіяти стресовим чинникам, конфліктам та іншим факторам ризику, які супроводжують професійну діяльність.

*Метою статті є розкриття психологічних умов здійснення керівником ефективного управління персоналом поліцейських підрозділів.*

Теоретичний аналіз психологічних засад управління персоналом поліції свідчить про те, що цим питанням приділяли увагу багато вітчизняних і зарубіжних науковців (О.М. Бандурка, О.В. Землянська, В.О. Криволапчук, С.І. Яковенко, Б.Г. Бовін, М.І. Мягких, В.Є. Петров, Р. Роберг та інші). Моделі поліцейського менеджменту пройшли значний еволюційний шлях – від бюрократизованих, «реактивних» до сучасних гуманістичних ідей. Дослідники відзначають складність управлінської правоохоронної діяльності; вказують на те, що управлінню поліцейським персоналом властиві специфічні психологічні особливості, а саме: 1) опосередкованість операцій управління через наявність статутних відносин; 2) неалгоритмічний характер багатьох операцій; 3) жорстка детермінація операцій часовими параметрами, заданими організаційними умовами; 4) значний обсяг та різноманітність оперативних задач і дій; 5) соціотехнічний характер управлінських дій; 6) висока психологічна напруженість діяльності; 7) значна залежність



ефективності управлінських дій від індивідуально-психологічних якостей суб'єкта управління; 8) значна залежність результату діяльності поліцейського управлінця від чинників, які перебувають поза межами регулюючого впливу.

Сучасним напрямом світового поліцейського менеджменту є так званий **проактивний (профілактичний) підхід** до управління персоналом, який виник на ґрунті досягнень суспільного та підприємницького менеджменту, увібрав у себе досягнення попередніх підходів – системного, поведінкового, ситуаційного, якісного тощо. Він базується на ідеї завчасної профілактики, попередження проблем та негараздів усередині поліцейської організації за рахунок дотримання керівником наступних психологічних умов: а) забезпечення гуманістичного особистісно орієнтованого підходу до працівників поліції; б) організації ефективної командної роботи та лідерства в підрозділах; в) мотивації і стимулюванні роботи поліцейських, їх особистісного розвитку.

У січні-лютому 2016 року нами проведено дослідження, спрямоване на визначення психологічних проблем, які виникають у процесі правоохоронної поліцейської діяльності працівників Національної поліції України. З цією метою розроблено опитувальник для визначення психологічних проблем в діяльності поліцейських, який включав декілька видів запитань, що стосувалися думок, очікувань, планів, мотивів, поведінки фахівців. За формою опитувальник містив закриті запитання у поліваріантній, шкальній або табличній формах, а також напівзакриті і відкриті запитання. З його допомогою опитано 150 працівників патрульної поліції УМВС України в Миколаївській та Черкаській областях. Вік респондентів становив від 25 до 35 років, стаж роботи – від декількох місяців до 5 років, 32 % опитаних – працівники жіночої статі. При проведенні опитувань використовувався спрямований спосіб побудови експериментальної вибірки, умовою проведення якого є вірне представлення в експериментальній вибірці досліджуваної генеральної сукупності. Такий підхід дозволив відобразити реальне співвідношення поліцейських із різним досвідом і дозволив довести обсяг вибірки до кількості, що дозволяє формулювати статистично надійні висновки на 5% рівні значущості.

Дослідження дозволило встановити важливі аспекти, які стосуються психологічних аспектів діяльності поліцейських і чинників, які можуть впливати на ефективність управління.

Встановлено, що ставлення поліцейських до власної професійної діяльності, системи управління і керівників є досить критичним.

Так, задоволеність власною професійною діяльністю висловили 55 % опитаних, натомість 18 % відмітили високий рівень незадоволення і 27 % відзначили помірно невдоволення. Більшість поліцейських (67 %) усвідомлюють суспільну користь виконуваної професійної діяльності, проте 12 % респондентів такої користі не відчують, а 21 % обстежених не змогли висловити чітку позицію щодо цього.

Не все гаразд у поліцейських складається у сфері стосунків з керівництвом, ставленні до методів управління, поваги і оцінки авторитетності і лідерських якостей керівника. Так, стосунки з керівником оцінили як позитивні близько половини (45 %) обстежених, 26 % респондентів вважають їх негативними; стиль управління керівників поліцейських підрозділів є переважно авторитарним, про що зазначили 72 % обстежених. Серед методів роботи з підлеглими значною є частка примусових, вважають 61 % респондентів. Заохочення з боку керівництва не є поширеним явищем, вважає 68 % опитаних поліцейських, натомість покарання досить часто практикуються, вважають 65 % працівників. Високим є рівень

вимогливості з боку керівників (52 % опитаних), рівень контролю роботи підлеглих з боку керівника (67 %). Приблизно третина обстежених поліцейських (32 %) відмітили лідерські якості свого керівника, проте 40 % вважають, що керівник підрозділу не є лідером, 28 % опитаних не змогли чітко висловити свою позицію з цього приводу.

Окрім того, приблизно половина опитаних (46 %) відзначили, що керівники недостатньо знають своїх працівників і вказали на наявність проблем у взаємодії управлінців з підлеглими. Значна частка працівників поліції (35 %) відзначили, що їм складно зустрітися з керівництвом.

Для керівників поліції характерна завищена самооцінка своїх лідерських якостей і ефективності застосовуваних методів, яка здебільшого не збігається з думкою персоналу (34 % опитаних). Не завжди адекватними є застосовувані керівниками методи впливу і стилі керівництва, дії керівника при вирішенні конфліктів (40 % респондентів). Щодо критеріїв оцінки ефективності роботи поліцейських, респонденти вважають, що головними є якість і продуктивність діяльності, ставлення з боку населення і ступінь досягнення поставленої мети.

Конфлікти є досить поширеним явищем у професійному середовищі (це відзначили 62 % респондентів). Найчастіше відбуваються конфлікти з керівництвом (20 % опитаних), конфлікти між працівниками підрозділу (22 %), конфлікти з громадянами під час виконання службових обов'язків (20 %). У професійній діяльності поліцейських значними є втомі і фізичні навантаження на працівників (38 % опитаних), психологічні навантаження (35 %) і стреси (34 %). Значними є загрози для життя і здоров'я працівників поліції під час несення служби, так вважають 70% обстежених.

Більшість поліцейських відчують труднощі при спілкуванні з громадянами під час виконання службових обов'язків (53 %), хоча ставлення громадян до працівників поліції у більшості випадків є позитивним, про що зазначили 69 % опитаних. Досить високим є рівень авторитетності поліцейських серед громадян, на що вказали 67 % опитаних.

Значна частка обстежених працівників поліції відчують труднощі в управлінні власними емоціями, про це зазначили 48 % опитаних, розумінні емоційного стану інших людей (40 %), здатності (в разі потреби) впливати на поведінку громадян (38 %). Майже третина обстежених відзначають часті виникнення негативних психічних станів (агресії, тривоги, страху, підозрілості, ненависті тощо) у процесі професійної діяльності (29 %), відчують потребу у психологічній допомозі у процесі діяльності (31 %). Також значними є потреба у професійно-правовій (40 % опитаних), професійно-психологічній (52 %), фізичній підготовці (30 %).

Доброзичливість і взаємопідтримка в колективі поліцейських підрозділів є значними, вважають 79 % опитаних, проте самостійність дій працівника під час несення служби є недостатньою (70 % обстежених). Працівники поліції вважають досить поширеними прояви девіантної поведінки, про це відзначили 25 % респондентів, її основними проявами є агресивність, надконтроль, зверхність і ригідність. Керівники в свою чергу також дотримуються думки про наявність проявів девіантної поведінки серед підлеглих (33 % респондентів). Три основні прояви (агресивність, зверхність і надмірне вживання алкоголю) спостерігаються найбільше. При відборі на керівні посади працівники поліції ставлять на перше місце критерії вміння працювати з людьми, інтелект, практичний досвід, порядність і чесність, глибокі теоретичні знання.

Таким чином, проведене констатувальне дослідження виявило наявність психологічних проблем в системі управління Національної поліції. Подальше підвищення ефективності діяльності поліцейських вбачається в оптимізації системи психологічного забезпечення поліцейського менеджменту, її спрямуванні на розвиток лідерського потенціалу поліцейських та їх керівників, командну роботу в підрозділах, збільшення задоволення поліцейських професійною діяльністю, ефективну міжособистісну комунікацію, профілактику конфліктів і дистресів тощо.

Як зазначалося, теоретики проактивного поліцейського управління визначили основні психологічні умови ефективного менеджменту, до яких відносяться: забезпечення гуманістичного особистісно орієнтованого підходу до працівників поліції; організація ефективної командної роботи та лідерства в підрозділах; мотивація і стимулювання роботи персоналу поліції; особистісний розвиток працівників.

Розглянемо ці умови детальніше.

Перша – забезпечення гуманістичного підходу до працівника з боку керівництва. Це означає, що керівник у будь-яких ситуаціях службової діяльності виявляє повагу до особистості поліцейського, довіряє йому, цінує накопичений практичний і життєвий досвід та знання. Гуманістичний підхід також реалізується керівником у процесі організації обміну думками, здійсненні зворотного зв'язку з підлеглими у формі доброзичливого спілкування. Такий підхід передбачає демократичний, колегіальний стиль управлінської діяльності керівника, делегування працівникові частки власних повноважень у деяких ситуаціях службової діяльності. Також гуманістичний підхід означає, що керівник дотримується ідеї про існування прихованих можливостей особистості поліцейського, наявність у нього нереалізованого потенціалу, який з різних причин є заблокованим, не повністю розкритим. Отже, гуманістичний підхід пов'язується з вірою керівника у можливість професійного розвитку і особистісного росту поліцейських. Досвід показує, що такий підхід до підлеглих значно підвищує ефективність діяльності поліцейської організації, підвищує самооцінку поліцейського, задоволення від роботи і стан психологічного здоров'я.

Друга умова – забезпечення командної роботи і лідерства у поліцейському підрозділі. Колективи і команди – це групи вищого рівня, які характеризуються спільністю значимих цілей, високим рівнем згуртованості, психологічною сумісністю. На відміну від колективу, який може бути масштабною соціальною системою (організацією) без тісного контакту її членів, команда являє собою обмежене соціальне об'єднання, яке працює всередині більшого колективу і для якого характерне ідентифіковане членство, наявність чітко визначеного завдання або їх сукупності. Необхідною умовою роботи команди є взаємодія її членів завдяки обміну інформацією, використанню спільних ресурсів, взаємній координації зусиль і взаємному реагуванню з метою успішного виконання спільного завдання. Дослідження показують, що командам властиві такі специфічні ознаки: постійний персонал; чіткий розподіл ролей; присутність соціально цінних типів суспільних відносин (довіра, взаємодопомога, взаєморозуміння, згуртованість та ін., які забезпечують позитивний емоційний клімат, високу працездатність і стійкість); наявність усвідомленої і прийнятої усіма мети; позитивний емоційний фон; задоволення потреб особистості у залученості і повазі; наявність лідера. Типові професійні групи працівників поліції, які об'єднують співробітників за функціональним принципом (патрульна, кримінальна, спеціальна поліція тощо), повинні діяти як команди. Для створення команди поліцейського підрозділу

керівник має стати водночас його лідером, поєднувати у собі здібності хорошого організатора, високого професіонала і особистості, яку поважають усі члени групи. Внаслідок процесів групової диференціації у кожного працівника в групі утворюється свій статус, тобто місце в групі, обумовлене його правами і обов'язками (груповою роллю), а також престиж – ступінь визнання групою персональних заслуг та достоїнств.

Власні дослідження показали, що для успішного формування і згуртування команди керівник повинен: визначити організаційну структуру команди, підібрати її склад, розподілити функції і обов'язки; призначити керівників і відповідальних за певні напрямки; своєчасно планувати, розподіляти і координувати роботу; чітко пояснювати цілі і завдання; долати перешкоди і уникати конфліктів; забезпечити активність команди силою авторитету і прикладу, зацікавити кожного члена команди, допомагати, підтримувати, показувати перспективу; залучати всіх до вирішення завдань проекту; забезпечувати підтримку з боку керівництва, створювати привабливий імідж команди.

Для організації успішної взаємодії особистості і групи керівникові поліцейського підрозділу при комплектуванні слід враховувати індивідуально-психологічні особливості працівників, які входять до складу групи. Необхідно брати до уваги такі особливості людей, які важко піддаються або взагалі не піддаються зміні чи корекції: тип вищої нервової діяльності, тип темпераменту. У складі групи поліцейських повинні бути працівники із різними показниками індивідуально-психологічних особливостей. Досвід показує, що правильно укомплектована команда, в якій оптимально збалансовані різні особистісні якості поліцейських, враховані міжособистісні відносини, буде діяти значно ефективніше, ніж спонтанно підібрана група.

Керівнику потрібно вміти візуально визначати основні властивості вищої нервової діяльності, темпераменту і характеру своїх підлеглих з тим, щоб вірно будувати команду. Важливо знати ознаки, за зовнішніми проявами яких керівникові можливо судити про ступінь сформованості таких якостей вищої нервової діяльності, як сила процесу збудження і гальмування, слабкість та рівень лабільності нервової системи. За допомогою спостереження керівник може визначити, до якого типу – сильного чи слабкого – належить особистість поліцейського. Якщо керівник помічає прояв показників сили збудження чи гальмування у 70-80% випадків, такий працівник належить до сильного типу, є витривалим, сміливим, тривалий час працездатним, стійким до стресів. Часті прояви слабкості нервової системи означають, що поліцейський не може витримувати значні нервово-психічні навантаження, проявляти рішучість і впертість, діяти сміливо і наполегливо [1; 2].

Висока лабільність свідчить про швидкість орієнтації, реагування, засвоєння знань і умінь. Низька, навпаки, притаманна людям флегматичним, ґрунтовним, які люблять добре подумати перш ніж діяти. Працездатна команда повинна включати в себе людей різних типів, адже неефективною буде група, до якої входять, наприклад, поліцейські з неврівноваженою нервовою системою або з низькою лабільністю нервових процесів. Позитивні сторони кожного типу найповніше проявляються у поєднанні із протилежними рисами типу-антиподу. Наприклад, встановлено, що поліцейський з високою лабільністю і силою нервових процесів буде добре взаємодіяти з врівноваженим, розсудливим, низько лабільним [2].

Окрім цього, у сформованій команді учасники завжди розподіляються за виконуваними ролями. Дуже важливо, щоб керівник-лідер міг забезпечити

оптимальний розподіл командних ролей в підрозділі. Б. Басс виділяє три можливі групові ролі відповідно до трьох можливих позицій: орієнтацію на вирішення завдання, на відносини з іншими людьми і на самого себе. Працівник, орієнтований на вирішення завдання, найкраще здійснює ініціювання; інформаційний пошук; передачу інформації, думок, оцінок і почуттів; координування; оцінювання; забезпечення консенсусу. Працівник, орієнтований на підтримку відносин у групі, схильний до підбадьорення і підтримки; гармонізації відносин; посередництва; забезпечення компромісу. Працівник з орієнтацією на себе схильний до домінування, блокування, агресивності, відходу від проблеми, пошуку допомоги. Англійський дослідник Р.М. Белбін вважає, що для створення дійсно ефективної групи необхідно, щоб у ній були люди, що виконують вісім ролей: шефа, формувальника, мозкового центра, монітора-оцінювача, дослідника, працівника команди, координатора команди, фінішера [3].

Дослідження успішних команд поліцейських підрозділів дозволило виділити декілька психологічних принципів командної роботи, а саме: а) надання керівником зворотного зв'язку і прийняття його від інших членів команди, бажання і готовність членів команди допомагати один одному; б) сприйняття членами команди самих себе як одного цілого, успіх якого залежить від взаємодії; в) розвиток командної взаємозалежності, за якої кожному члену команди не лише можливо, а й потрібно покладатись на партнерів у здійсненні командної місії, г) командне лідерство керівника, який є зразком для інших членів команди, бере участь у командній роботі, його вплив на роботу команди дуже великий.

Третя умова – мотивація і стимулювання роботи персоналу поліції, особистісний розвиток працівників. Досвід показує, що в гуманістичній концепції проактивного управління основним методом мотивації і стимулювання поліцейських є заохочення. Метод полягає у схваленні діяльності і поведінки підлеглого, в задоволенні фундаментальних потреб особистості в безпеці і визнанні, підвищенні соціального статусу. Заохочення сприяє закріпленню позитивних форм поведінки поліцейського. Крім того, заохочувальні вчинки є еталоном поведінки для інших. Дослідження показують, що застосування керівником заохочення пов'язано із дотриманням низки вимог: а) воно повинно бути справедливим, враховувати характер вчинку, цінність мотивації і ступінь докладених працівником зусиль; б) застосовуючи заохочення, керівнику потрібно дотримуватись міри; занадто часті заохочення можуть привести до розвитку егоїзму, самовпевненості, неадекватної самооцінки; в) заохочення слід поєднувати із пред'явленням нових вимог; г) заохочення сприяє виявленню і розвитку позитивних якостей працівника [4].

Заохочення може виступати у формі схвалення, яке являє собою позитивний відгук про поведінку підлеглого. Схвалення виражається короткою реплікою, яка підтверджує, що поліцейський діє правильно, наприклад, словами “вірно”, “молодець”, “так тримати” керівник висловлює задоволення і стимулює активність підлеглого. Також при схваленні керівнику важливо дотримуватись низки психологічних правил, зокрема: а) схвалення повинно бути не абстрактним, а конкретним, із зазначенням, які саме дії і чому саме заслуговують заохочення; б) схвалення завжди слідує одразу за діями поліцейського, які заслуговують на це; в) схвалення повинно відповідати особистому внеску кожного працівника, ніхто із фактичних учасників виконання завдання не повинен бути забутий керівником. Важливою формою заохочення є також подяка керівника, яка заноситься до особової справи, нагородження працівника – вручення йому матеріальних цінностей, знаків вшанування.

Створення перспектив просування по службі представляє собою ще одну форму заохочення і засіб особистісного розвитку працівників поліції. Службове зростання є важливим шляхом реалізації потреб особистості у визнанні і приналежності до групи. Керівник повинен показати підлеглому можливі варіанти службового росту, підкреслити важливість належного виконання своїх обов'язків і підвищення власного професійного та інтелектуального рівня. Важливо систематично вести моніторинг потенціалу працівника, аналізувати його зростання як компетентного спеціаліста і людини, об'єктивно і суб'єктивно здатної очолити колектив. Корисно тимчасово ставити кандидата на висунення в реальні умови діяльності управлінця, делегувати йому частину повноважень керівника поліцейського підрозділу, оцінюючи при цьому якість виконання різних функцій.

З метою особистісного розвитку поліцейських доцільно застосовувати технологію професійно-психологічного тренінгу. Такий тренінг розроблений групою авторів, його метою є розкриття перспектив особистісного і професійного розвитку поліцейських, виявлення особистісного потенціалу, здібностей і можливостей працівників, допомога поліцейським у плануванні життя і службової кар'єри. Тренінг ґрунтується на засадах гуманістичної психології, перший досвід його використання свідчить про інтерес до нього з боку працівників поліції і його високу ефективність [5; 6].

Досвід роботи поліцейських менеджерів розвинутих зарубіжних країн свідчить про зростаючу увагу до вивчення психологічних чинників ефективності поліцейського менеджменту, створення належних умов для збереження фізичного і психологічного здоров'я персоналу. Діяльність поліцейських відноситься до числа складних, вона супроводжується значними фізичними і психологічними навантаженнями на працівників, нерідко несе загрози для їх життя і здоров'я. В основі сучасних концепцій поліцейського управління лежать ідеї проактивного підходу, який покликаний забезпечити психологічну профілактику негараздів в поліцейській організації, попередження конфліктів, стресів, невдоволення працівників. Психологічними умовами здійснення проактивного управління є реалізація керівником гуманістичного особистісно орієнтованого підходу до працівників поліції; організація керівником ефективної командної роботи та лідерства в поліцейських підрозділах; мотивація і стимулювання керівником роботи працівників поліції, їх особистісного розвитку. Проактивний підхід до управління забезпечує високу ефективність діяльності поліції.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Барко В.І. Робоча книга керівника органу внутрішніх справ (психолого-педагогічний аспект) : навч. посіб. / В.І. Барко, В.І. Зелений, Ю.Б. Ірхін. – Вінниця : Книга-Вега ; Вінниц. обл. друк., 2009. – 248 с.
2. Журавлев А.Л. Коммуникативные качества личности руководителя и эффективность руководства коллективом / А.Л. Журавлев // Вопросы психологии. – 1993. – № 1. – С. 57–67.
3. Мучински П. Психология, профессия, карьера. – 7-е изд. – СПб. : Питер, 2004. – 539 с.
4. Мескон М.Х., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента : Пер. с англ. – М.: Дело, 1992. – 702 с.
5. Свон Р.Д. Эффективность правоохранительной деятельности и ее кадровое обеспечение в США и России. – Санкт-Петербург : Алетейя, 2000. – 296 с.
6. Чарльз М.Т. Современное состояние и перспективы профессиональной подготовки сотрудников полиции (милиции) США и России. – Санкт-Петербург : Алетейя, 2000. – 268 с.

Отримано 16.03.2016

Л.А. Кириєнко

## ВИТОКИ ТА РОЗРОБКА КОНЦЕПТУАЛЬНИХ ОСНОВ ПРОФЕСІЙНОГО ПСИХОЛОГІЧНОГО ВІДБОРУ В ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНАХ

*У статті висвітлено історію виникнення професійного психологічного відбору як зарубіжного, так і вітчизняного. Розкриваються особливості його становлення в правоохоронних органах системи МВС України. Наводиться огляд розробки методики вимірювання індивідуальних відмінностей, практичного інструментарію та прогнозування професійної придатності. Згадуються провідні науковці, які зробили значний внесок у розвиток означеного напрямку, аналізуються витоки і чинники, що сприяли такому розвитку, ключові ідеї та творчі пошуки, основні аспекти дослідження. Наголошується на важливості його оптимізації та вдосконаленні у системі МВС України, а також розробці перспективних шляхів його покращання.*

**Ключові слова:** професійний психологічний відбір, правоохоронні органи системи МВС, індивідуальні відмінності, профпридатність, методика вимірювання, практичний інструментарій.

*В статті зображена історія виникнення професійного психологічного відбору як зарубіжного, так і вітчизняного. Розкриваються особливості його становлення в правоохоронних органах системи МВС України. Приводиться огляд розробки методики вимірювання індивідуальних відмінностей, практичного інструментарію та прогнозування професійної придатності. Згадуються провідні науковці, які зробили значний внесок у розвиток означеного напрямку, аналізуються витоки і чинники, що сприяли такому розвитку, ключові ідеї та творчі пошуки, основні аспекти дослідження. Наголошується на важливості його оптимізації та вдосконаленні у системі МВС України, а також розробці перспективних шляхів його покращання.*

**Ключевые слова:** профессиональный психологический отбор, правоохранительные органы системы МВД, индивидуальные различия, профпригодность, методика измерения, практический инструментарий.

*In paper the history of an emergence of professional psychological selection, both foreign, and domestic, is shown. Features of its formation in law enforcement agencies of the Ministry of Internal Affairs system are considered. The overview of the development of the technique of measurement of individual distinctions, practical tools and forecasting of professional suitability is done. The leading scientists who have brought the significant contribution to the development of the specified direction are mentioned, the sources and factors promoting such development, key ideas and creative searches, the main aspects of research are analyzed. An importance of its optimization and enhancement in the Ministry of Internal Affairs system of Ukraine, as well as the development of prospective ways of its improvement is noted.*

**Keywords:** professional psychological selection, law enforcement agencies of the Ministry of Internal Affairs system, individual distinctions, professional suitability, measurement technique, practical tools.

Практичне застосування окремих елементів системи професійного відбору простежується впродовж усієї історії людства, починаючи з моменту виникнення професій у процесі поділу праці та визнання факту відмінності людей за певними характеристиками.

Перші ідеї та способи оцінки здібностей і функціональних можливостей працівників існували вже за давніх часів. Так, у країнах стародавнього світу (зокрема Єгипті, Китаї, Греції), розглядаючи кандидатури на посади жерців, знахарів, державних чиновників, воїнів тощо, проводили різноманітні випробування знань, умінь і здібностей із метою визначення їх спроможності успішно виконувати певні функції та обов'язки. Однак систематичне використання науково обґрунтованих методів вимірювання індивідуальних відмінностей і прогнозування професійної придатності розпочалося значно пізніше – лише наприкінці XIX сторіччя.

Ключовим моментом в *історії виникнення зарубіжного професійного відбору* можна вважати розробку відомим англійським науковцем Ф. Гальтоном у 1870-х роках декількох прийомів визначення низки фізичних якостей і психофізіологічних можливостей, що у подальшому стало основою для створення системи психологічних вимірювань. Ідея експериментального вивчення та об'єктивної фіксації властивостей людської психіки була підтримана американським психологом Дж. Кеттеллом, який започаткував тестовий метод, використання якого відразу здобуло численних прихильників. Це пояснювалося прагненням пов'язати психологію із запитам практиці та збагатити її статус, додавши прикладного характеру.

Починаючи з 1890-х років, увага та зусилля більшості психологів у цій площині переважно приділялися проблемі виміру індивідуальних відмінностей у здібностях (що у подальшому призвело до створення окремої галузі психологічної науки – “диференціальної психології”). Серед науковців, які активно брали участь у розробці означеного напрямку, варто назвати: Ф. Гальтона (Англія); Дж. Кеттелла і Дж. Гілберта (США); А. Біне (Франція); Г. Мюнстерберга, Е. Крепеліна і В. Онрі (Німеччина) [1, с. 41].

Згодом прикладна психологія отримала назву “психотехніка”, концептуальні основи якої були закладені В. Штерном, а практичне впровадження та подальша теоретична розробка здійснені Г. Мюнстербергом. Успішна робота очолюваної Г. Мюнстербергом психологічної лабораторії Гарвардського університету сприяла науковому становленню професійного відбору, визнанню його практичної цінності, необхідності та доцільності. На підставі ретельного дослідження спеціалістами лабораторії були визначені критерії профпридатності працівників деяких професій (телефоністів, водіїв трамваїв, капітанів кораблів), розроблені системи тестів для діагностики та методологія їхнього використання, обґрунтовані практичні рекомендації щодо проведення професійного відбору та організації психологічної служби [2, с. 7]. Ці питання знайшли свій подальший розвиток у роботах О. Ліпмана, Ф. Гізе, Д. Древера, Ф. Баумгартена та інших.

У контексті історичного огляду питання становлення професійного відбору варто згадати ім'я американського психолога Ф. Парсонса. Адже ним 1908 року в Бостоні (США) було відкрито перше бюро з професійної орієнтації, завдання якого полягало у наданні допомоги при визначенні найбільш прийнятної сфери діяльності на підставі зіставлення вимог професій до працівника з психофізіологічними особливостями конкретної людини. Досвід роботи психологічної лабораторії Г. Мюнстерберга та бюро Ф. Парсонса зацікавив фахівців багатьох країн, що призвело до створення професійних діагностично-консультативних



компаній не тільки в Америці, а й у таких країнах, як Великобританія, Швейцарія, Фінляндія, Німеччина, Іспанія, Чехословаччина та багатьох інших [2, с. 6].

Фактично роботи зарубіжних психотехнологів того часу в основному були спрямовані на вирішення практичних завдань відбору шляхом тестового обстеження. Причому окреслився ряд підходів у дослідженні професій: аналітичний та синтетичний, психографічний (виявлення усіх психічних якостей, необхідних для конкретної професії), побудова систематики професій, розгляд праці професіонала як активної та цілеспрямованої діяльності й т. ін. Тоді ж з'являються і перші нормативно-правові акти щодо створення та регламентації діяльності означених установ. Успіхи та економічний ефект запровадженого досвіду у поєднанні із запитами соціальної практики та зацікавленістю представників підприємств і організацій спричинили активне фінансування та інтенсивність проведення досліджень щодо пошуку надійного механізму вирішення кадрових проблем.

Потужним імпульсом до подальшого розвитку, масового впровадження та розширення сфер застосування психологічного відбору, а також розробки його методів послужили світові війни. Зокрема, для забезпечення державних нагальних потреб залучалися висококваліфіковані психологи, до пріоритетних завдань яких входило: визначення придатності до військової служби; відбір за різними родами військ (льотчики, моряки, артилеристи, шофери, телефоністи тощо); комплектування колективів; визначення найбільш відповідних кандидатів щодо офіцерського резерву та навчальних закладів, розробка нових і вдосконалення наявних тестів і т. ін.

Крім того, умови воєнного часу активізували інтерес до тестування і в індустрії. Впровадження заходів професійного психологічного відбору потребували різноманітні підприємства, організації та установи, оскільки нестача людей і зниження продуктивності праці зумовлювали необхідність стабілізації ситуації та підвищення ефективності діяльності за меншої кількості працівників. Тому, крім університетів і вищих технічних шкіл (у більшості з яких вже існували лабораторії професійного відбору), при багатьох заводах і фабриках організовувалися власні лабораторії для підбору робітників, найбільш придатних до певного виду праці.

По завершенню воєнного часу у більшості розвинених країн дослідження в галузі професійного психологічного відбору продовжилися з потужною інтенсивністю, що пояснювалося його надзвичайною актуальністю через потребу розв'язання безлічі проблем (зокрема, високого рівня плинності кадрів; надлишку робочої сили, зумовленого демобілізацією). Одночасно реальність висувала підвищені вимоги, насамперед, до систем управління персоналом і особистісної надійності, що спричинило розвиток нових відповідних тенденцій у системі оцінки та прогнозування професійної придатності.

Зважаючи на запити практики щодо висококваліфікованих фахівців, цілком зрозумілою є підвищена увага до розвитку професійної орієнтації та відбору в освітній системі. Так, 1947 року в США навіть була створена спеціальна служба, до завдань якої входила розробка програм тестування для професійних училищ, університетів, урядових установ та інших організацій.

Не залишилися осторонь і служби зайнятості, діяльність яких керувалася та координувалася на державному рівні, забезпечувалася фахівцями належного рівня професіоналізму. Крім державних організацій, нараховувалося кількості приватних профбюро, спеццентрів при коледжах і університетах. Одночасно з професійним відбором ці служби і бюро здійснювали професійний підбір кадрів для укомплектування конкретних посад.

Проте найбільш масштабно й організовано психологічне тестування застосовувалося у збройних силах (причому слід відмітити постійну роботу з удосконалення самої системи психологічного відбору військовослужбовців). Зокрема у 1950-х роках розроблений новий “Кваліфікаційний тест збройних сил” (AFQT) і його скорочена форма – “Тест для скринінгу новобранців” (EST). Із метою підвищення професіоналізму рекрутів у 1974–1976 роках був уведений єдиний для всіх видів військ інструмент для відбору і розподілу новобранців – “Батарей (оцінки) професійних здібностей для армійської служби” (ASVAB), а для відбору офіцерського складу – окремі батареї тестів, що враховували специфіку кожного виду збройних сил (наприклад, у ВПС використовується “Тест оцінювання офіцера ВПС” (AFPQT)) [1, с. 47–48].

Не дивно, що ефективність зарубіжної системи психологічного відбору військовослужбовців надзвичайно висока, адже це питання визнане завданням державного пріоритету і гарантоване відповідним забезпеченням. У США для науково обґрунтованого його вирішення при Міністерстві оборони створений Комітет консультантів із питань тестування новобранців, який оцінює дослідницькі програми різних видів військ і надає рекомендації Міністерству щодо майбутніх досліджень, а до складу комітету входять найкращі фахівці з професійної психодіагностики. Більше того, кожен із видів військ має власний науково-дослідний підрозділ, який вирішує питання психологічного відбору та розподілу персоналу, включаючи створення та вдосконалення методів і засобів тестування, оцінку ефективності їх застосування, а також координацію із цивільними науково-дослідними установами, що працюють за контрактами з Міністерством оборони [1, с. 49].

Багаторічна практика застосування професійного відбору у різних сферах діяльності виявила його надзвичайно високу ефективність, що, зокрема, стимулювало зростання інтересу до тестування. Саме тому, з урахуванням попереднього досвіду, активно створюються комплексні батареї тестів для визначення різних здібностей, серед яких найбільш відомі: “Тест академічного оцінювання” (SAT), “Батарей тестів загальних здібностей” (GATB), “Тест диференціальних здібностей” (DAT). Одночасно починають використовуватися так звані “ситуаційні тести” і проєктивні методи дослідження особистості (“Тест Роршаха”, “Тематичний ашперцептивний тест” (ТАТ), спрямовані на виявлення прихованих або несвідомих аспектів поведінки. Особливого поширення набули психологічні опитувальники (ММРІ, 16-РФ, Айзенка, Тейлора, Спілбергера, Кудера, Стронга тощо), призначені для встановлення певного психотипу особистості, виявлення осіб із психіатричною патологією, вивчення інтересів і нахилів [1, с. 45–46]. У цьому аспекті, передусім, слід відмітити найбільш істотний внесок, здійснений у розвиток технологій професійного психологічного відбору такими зарубіжними дослідниками, як Г. Айзенк, Р. Амтхауер, А. Анастасі, Д. Векслер, Р. Кеттелл, Дж. Равен, С. Розенцвейг, Л. Сонді, Дж. Тейлор і багатьма іншими.

Отже, історичний огляд щодо стану професійного психологічного відбору за кордоном засвідчує, що у більшості країн світу він набув досить широкого поширення. Наведений аналіз виявив досить струнку систему професійного відбору, засновану на чіткій організаційній структурі, підготовці та залученні кваліфікованих фахівців, комплексному методичному забезпеченні, постійному вдосконаленні самої системи – чим, власне, і можна пояснити його достатньо високу соціально-економічну ефективність [3, с. 51].

Щодо історії становлення вітчизняного професійного відбору, можна відзначити складність і суперечливість цього процесу, що виявилось у чергуванні періодів його активізації та спаду.

Одне з перших досліджень питання профвідбору здійснено у галузі залізничного транспорту. Зокрема в опублікованій 1895 року монографії І.І. Ріхтера “Залізнична психологія” було обґрунтовано постановку питання про оцінку професійної придатності машиністів паровозів завдяки ретельному вивченню індивідуальних відмінностей сприйняття сигналів, розпізнавання світлових команд, оцінки швидкості руху тощо.

На початку XX сторіччя вивчення психологічних (психофізіологічних) можливостей людини та її придатності до конкретної діяльності у вітчизняній науці значною мірою було зумовлене розвитком повітроплавання та авіації: 1909 року Рада всеросійського аероклубу вперше у світі порушила питання про спеціальний відбір повітроплавців із метою уникнення їхньої загибелі та травматизації. Крім того, упродовж 1909–1910 років у клініці В.М. Бехтерева Військово-медичної академії лікарем В.В. Абрамовим були започатковані клінічні та експериментально-психологічні дослідження льотчиків із використанням особистісних методик, за результатами яких доведено, що пілот (крім досвіду управління апаратом) повинен відповідати певним фізичним та розумовим вимогам [4, с. 15]. Внаслідок теоретичного узагальнення і систематизації наукових напрацювань у цьому напрямі 1911 року на засіданні ради Імператорського Всеросійського аероклубу виступив військовий лікар С.П. Мунт із результатами спостережень за повітроплавцями і льотчиками. Наведена аргументація згодом призвела до видання у 1913 році наказу військового міністра, згідно з яким у Гатчинській авіаційній школі була організована спеціальна фізіологічна лабораторія, що, зокрема, вирішувала і завдання профвідбору льотчиків [3, с. 49].

Незважаючи на те, що вже на початку XX сторіччя мають місце перші спроби вирішення завдань професійного відбору, його масове впровадження було здійснене лише за часів Першої світової війни (1914–1918), коли гостро постала проблема психологічної оцінки професійної придатності, зумовлена запитом практики. Зокрема, за даними статистики, на той час 2 % льотних аварій були безпосередньо пов'язані з бойовими операціями, 8 % – зумовлені результатом дефектів матеріальної частини, а 90 % (!) були викликані непридатністю пілотів до льотної справи. Фактично це доводило, що успішність діяльності залежить насамперед від людського фактору: не кожна фізично здорова людина може стати хорошим пілотом і для належного оволодіння льотною спеціальністю їй мають бути притаманні певні психофізіологічні та особисті якості. Отже, виникло питання про необхідність практичної оцінки професійної придатності та проведення психологічного відбору льотного складу. З огляду на це, 1917 року в Петрограді вперше створюється спеціальна комісія для вивчення діяльності пілотів для планового психологічного відбору.

Після завершення війни країна потребувала подолання загальної розрухи та масового безробіття, відродження та розбудови народного господарства, що надзвичайно актуалізувало питання належного кадрового забезпечення. Із цією метою, враховуючи рекомендації провідних науковців і позитивний досвід зарубіжних країн щодо застосування психотехніки, на державному рівні ухвалюється рішення про створення розгалуженої мережі профорієнтаційних осередків та наукових установ (відповідні бюро, лабораторії, пункти). Методичне забезпечення їх діяльності було покладене на Центральний інститут праці (створений 1921 року як науково-дослідний заклад) та лабораторію промислової психотехніки при Наркоматі праці.

Зазначене також пояснює і значне зростання інтересу до наукових розробок у сфері раціоналізації праці на виробництві та транспорті. Цьому неабиякою

мірою сприяло зародження та подальший розвиток психотехніки, ідеї якої знайшли відгук серед вітчизняних науковців. Так, психотехніка отримала схвалення на Першій Всеросійській ініціативній конференції з наукової організації праці (НОП) та виробництва, що відбулася у Москві 1921 року під керівництвом В.М. Бехтерева і за активної участі І.М. Шпільрейна, який очолював роботу з проведення досліджень і розробки напрямку профвідбору [1, с. 34]. Загалом варто зауважити, що у 1930-ті роки у формування вітчизняних ідей професійного психологічного відбору значний внесок зробили такі науковці, як: М.Я. Басов, М.С. Бернштейн, П.П. Блонський, О.П. Болтунов, С.М. Василейський, Л.С. Виготський, С.Г. Геллерштейн, В.М. Коган, М.Д. Левітін, Г.О. Люблінська, А.М. Мандрика, Г.І. Россолімо, М.Ю. Сиркін, А.М. Шуберт та інші. Ними було висунуто ряд прогресивних ідей у сфері психодіагностики, профвідбору та профорієнтації [5, с. 95].

До 1933 року психотехнічним напрямом було охоплено усі провідні галузі промисловості (гірську та нафтову, металургію, машинобудування, зв'язок, текстильне виробництво). Для багатьох видів професій і спеціальностей були складені професіограми та психограми<sup>1</sup>, а при визначенні професійної придатності почали застосовуватися психологічні тести (зокрема в галузях автомобільного та залізничного транспорту). Поряд із оцінкою загальних здібностей вивчалися і спеціальні здібності (або професійно важливі якості), що були виявлені під час професіографічного аналізу діяльності та оцінювалися тестами (випробуваннями), які моделювали професійні завдання та ситуації.

Особливо інтенсивно робота з психологічної діагностики та прогнозування професійної придатності проводилася у збройних силах. Керівництво цією роботою було покладено на секцію психофізіології при Малій Академічній Раді Реввійськради, а в армії була створена Центральна комісія з організації психофізіологічних випробувань (1924). На той час методичне забезпечення професійного відбору мало емпіричний характер, орієнтувалося на суто прагматичні завдання. При перевірці та оцінці психофізіологічних якостей застосовувалися так звані батареї тестів, що забезпечувало комплексність підходу до оцінки професійної придатності та її прогнозування. Відбір проводився за результатами виконання завдань найрізноманітніших апаратурних та бланкових тестів (на окомір, оцінку просторових відношень, узгоджені рухи обох рук, просторову комбінаторику, технічну кмітливість, швидкість виконання завдань і багато інших). Причому при деяких військово-навчальних закладах та у військових округах були створені психофізіологічні лабораторії. У подальшому це посприяло створенню системи психологічного відбору фахівців для різних родів військ, які здійснювалися великими колективами військових психологів, фізіологів, інженерів та інших фахівців під керівництвом В.О. Бодрова, Ю.Н. Єгорова, А.М. Карасьова, Б.В. Кулагіна, В.А. Пухова та інших [1, с. 40].

Враховуючи значущість проблеми психофізіологічного забезпечення трудової діяльності, у різних відомствах з'явилися установи та підрозділи з НОП, підбору персоналу, вивчення профзахворюваності, охорони здоров'я (Центральний інститут праці, Інститут охорони праці тощо), створювалися лабораторії психотехнічного профілю (Центральна психофізіологічна лабораторія РККА, Центральна психофізіологічна лабораторія на транспорті, Центральна психотехнічна лабораторія пошти і телеграфу й т. ін.). Станом на 1930 рік таких лабораторій нараховувалося

---

<sup>1</sup> *Психограма* – психологічний аналіз структури діяльності та характеристика вимог, що пред'являються професією до психіки людини (її якостей, здібностей, властивостей, умінь).

близько 150. Визначною подією того часу стало проведення Першого психотехнічного з'їзду науковців та спеціалістів (1931), де наголошувалося на важливості організації системи формування якісного кадрового потенціалу.

Отже, впродовж періоду 1920–1930 років: були визначені загальні обриси, напрями та ієрархічна структура профвідбору; проведені численні дослідження та експерименти; вдосконалено наукове підґрунтя та конкретизовано інструментальну базу; опубліковані наукові праці з методології та організації роботи; розроблені питання управління та координації діяльності у площині як наукового супроводу, так і практичного (створені координаційні ради для впорядкування співпраці суб'єктів). Основні напрями досліджень становили: вивчення співвідношень між вимогами професій і особливостями особистості, формою діяльності та типом особистості, процесом праці та працездатністю, здібностями та індивідуальністю, їх зв'язок з профпридатністю; розвиток методів професіографії та психологічного аналізу діяльності; обґрунтування процедур психологічного відбору і клініко-психологічної експертизи тощо.

Тим не менш, незважаючи на позитивні здобутки, наприкінці 30-х років інтерес до професійного відбору знизився. Це було зумовлене, з одного боку, ліквідацією безробіття і переведенням підготовки та розподілу працівників на планову основу; а з іншого – певними недоліками самого профвідбору (абсолютизація його як єдино необхідного та достатнього засобу для формування та розподілу робочої сили; визнання незмінності професійних здібностей; надмірна ідеалізація і некритичне використання діагностичного інструментарію, запозиченого з-за кордону). А вихід 1936 року постанови ЦК ВКП(б) “Про педологічні перекинуття у системі Наркомпросу” практично припинив його існування на тривалий час, який у історії визнають періодом тимчасового занепаду та втрати цінного досвіду.

Наприкінці 1960-х років починається відродження професійного відбору, спричинене розвитком різних аспектів вітчизняної психологічної науки та практичним використанням її результатів, що пов'язане з іменами В.М. Блейхера, Л.Ф. Бурлачука, В.О. Бодрова, О.М. Борисової, Ф.Б. Березіна, К.М. Гуревича, Ю.М. Забродіна, Б.Д. Карвасарського, Є.О. Клімова, Б.В. Кулагіна, А.Є. Лічко, В.І. Лубовського, В.Д. Небиліцина, К.К. Платонова, О.Т. Соколової, Л.М. Собчак та багатьох інших. Цими авторами було встановлено і точно визначено взаємозв'язок методів психодіагностики та професійного відбору, внаслідок чого виник новий напрям “професійна психодіагностика”, яка охоплює дослідження та оцінку властивостей індивідуально-професійної орієнтації та раціонального розподілу кандидатів за спеціальностями, вдосконалення професійної підготовки, вирішення системи практичних питань з оптимізації професійної діяльності.

Варто зазначити, що увесь подальший розвиток професійного відбору відбувається у межах цілісної системи професійної орієнтації, оскільки профвідбір становить його невід'ємну складову частину. Приводом же до його відродження стала нагальна потреба у кваліфікованих кадрах у зв'язку з відновленням народного господарства країни та необхідністю прискорення процесів соціально-економічного розвитку. На рівні керівних органів держави ухвалюється низка директивних документів, спрямованих на вдосконалення системи кадрової політики з урахуванням поточних та перспективних потреб суспільства, при цьому значна роль відводилася системі якісного профвідбору. Для координації роботи при республіканських міністерствах освіти створюються міжвідомчі ради, у містах та районах – відповідно міські та районні ради, що сприяло встановленню тісних зв'язків між міністерствами, відомствами, підприємствами та навчальними закладами.

Одночасно з метою науково-методичного забезпечення напряду створюються наукові центри та осередки: Всесоюзний науково-дослідний інститут професійно-технічної освіти (Ленінград); НДІ професійно-технічної педагогіки (Казань); сектор професійного інформування та консультування НДІ психології УРСР (Київ); сектор професійного відбору Інституту гігієни дітей та підлітків Академії медичних наук СРСР; лабораторія з проблем профорієнтації та профвідбору Інституту психології Академії педагогічних наук СРСР. Зусилля науковців і фахівців спрямовуються на вирішення організаційних питань та проблем методологічного характеру, видається багато наукових праць, присвячених обґрунтуванню теоретичних засад профвідбору, профорієнтаційної системи загалом та визначенню її організаційної структури на загальнодержавному рівні. У містах, районах, областях організуються профконсультативні пункти, навчально-виробничі комбінати, а також спеціалізовані підрозділи підприємств, організацій та медичних закладів. Значним досягненням того часу стало створення розгалуженої мережі територіальних центрів професійної орієнтації: 1987 рік – у Києві, Дніпропетровську та Львові; 1988 – у Херсоні та Одесі; 1989 – у Миколаєві та Кривому Розі [2, с. 13]. На підставі узагальнення практичного досвіду роботи територіальних центрів було поставлено завдання розробити та подати до Ради Міністрів пропозиції щодо подальшої розбудови державної системи професійної орієнтації. З розпадом Союзу реалізація цих задумів стала неможливою, кожна з республік мала вирішувати цю проблему своїми силами та на власний розсуд.

1991 рік – рік набуття Україною незалежності – розпочав наступний етап становлення вітчизняного профвідбору, для якого характерна надзвичайна актуальність розбудови його комплексної системи на державному рівні, що було спричинене переходом до ринкових відносин, потребою реструктуризації господарського комплексу, ліквідацією частини виробництв і підприємств, появою надлишкової робочої сили.

Враховуючи позитивний досвід зарубіжних країн та рекомендації Міжнародної організації праці, Міністерство праці України ухвалює рішення про створення державної системи професійної орієнтації населення. Серед основних завдань її побудови визначено розробку концепції цієї системи та нормативно-правової бази щодо її практичної реалізації, а також створення розгалуженої мережі відповідних центрів. Концепція набула чинності після її схвалення Кабінетом Міністрів України 1994 року. Крім того, згідно з розпорядженням Кабінету Міністрів, відповідними міністерствами, відомствами і зацікавленими організаціями були розроблені, погоджені та затверджені у встановленому порядку нормативно-правові документи, що регламентують означену роботу та забезпечують її практичну реалізацію.

Одночасно з розробкою нормативно-правової бази в Україні створюється розгалужена мережа профорієнтаційних осередків. Залишені у спадщину центри професійної орієнтації увійшли до структур державної служби зайнятості з одночасним коригуванням напрямів їхньої діяльності щодо урахування нагальних потреб і реальних обставин (насамперед обслуговування дорослого населення через втрату роботи). Наприкінці 1993 року на території країни функціонували 29 центрів професійної орієнтації населення, серед яких: один республіканського рівня (АР Крим), 4 міського (Київ, Кривий Ріг, Севастополь, Дніпродзержинськ) та 24 обласного [2, с. 15]. Усі центри були забезпечені професіональними спеціалістами, які мали не тільки відповідну освіту, а й багаторічний досвід практичної роботи за фахом. Причому значна увага з боку керівництва державної служби зайнятості приділялася питанням підвищення кваліфікації фахівців,

вдосконалення методичного забезпечення та інструментарію, технічного оснащення. Координацію та аналіз роботи, визначення її соціальної та економічної ефективності здійснювали Міжгалузева рада з профорієнтації та професійного навчання, що була створена Міністерством праці та Міністерством освіти, а на місцях – відповідні територіальні ради.

1996 року наказом Державного центру зайнятості, виданим на підставі спільної постанови Кабінету Міністрів та Національного банку України, “Про вдосконалення структури Державної служби зайнятості та економії коштів на її утримання” центри професійної орієнтації населення були ліквідовані, що призупинило спробу створення державної системи профорієнтації населення. Відтак, фактично залишилися тільки базові центри зайнятості. Одночасно неможливість виконання ними відповідних завдань повною мірою та на належному рівні спричинило появу спеціальних підрозділів у структурах окремих міністерств, відомств, навчальних закладів та кадрових агенцій. Проте їхня діяльність, переважно спонтанна та безсистемна, потребувала об’єднання зусиль та координації діяльності окремих осередків, тобто знову постало питання про відновлення цілісної системи на державному рівні. Крім того, гостро відчувався брак відповідних кваліфікованих психологічних кадрів, існувала потреба у створенні системи сертифікації психологічних методик та виданні науково-методичної літератури з психологічних питань професійної придатності.

З огляду на це, 2008 року відповідною постановою Кабінету Міністрів України затверджується нова редакція Концепції державної системи профорієнтації [6], створюється міжвідомча Рада з питань професійної орієнтації населення та доручається відповідним міністерствам, закладам і установам (у межах своєї компетенції) вжити необхідних заходів щодо практичної реалізації покладених на них завдань. Це підкреслює стратегічне значення вказаної проблеми, прагнення налагодити та вдосконалити відповідну роботу, сформувані цілісну та впорядковану систему державного рівня з координацією спільних зусиль, чіткістю дотримання цілей та належним виконанням комплексу запланованих програмних заходів.

Щодо безпосередньо **становлення та розвитку професійного психологічного відбору в правоохоронних органах**, то одне з перших згадувань про офіційне запровадження такого кадрового відбору стосується 1930-х років, що свідчить про найсерйознішу увагу до цього питання з боку вищого керівництва. Зокрема, 1938 року наказом Народного комісаріату внутрішніх справ була введена у дію Інструкція, де зазначалися певні вимоги при відборі кадрів для проходження служби в органах НКВС, яка включала розділи такого змісту: 1) основні негативні критерії щодо оцінки сімейного стану та умов; 2) основні видимі ознаки дегенерації (анатомічні дефекти); 3) фізіологічні ознаки виродження і дегенерації; 4) психічні ознаки виродження і дегенерації. З наведеного вочевидь походить, що до основи критеріїв оцінки профпридатності при кадровому відборі був закладений усебічний алгоритм вивчення особистості з урахуванням як зовнішніх, так і спадкових ознак.

Становлення ж сучасної системи професійного психологічного відбору в органах внутрішніх справ розпочалося з 1971 року, коли була створена перша психофізіологічна лабораторія. Перед нею було поставлене досить локальне завдання з проведення професійного психофізіологічного відбору водіїв спеціального автотранспорту. Отриманий досвід і ефективність її роботи послужили підставою для того, щоб у структурі МВС була організована служба професійного психологічного відбору [7].

Згідно з відомчим наказом від 29 грудня 1973 року була заснована Центральна психонаркологічна лабораторія МВС (ЦПНЛ), у складі якої було організовано

психофізіологічне відділення, яке очолило роботу зі створення системи професійного психологічного відбору органів правопорядку. Одночасно були утворені психофізіологічні лабораторії при військово-лікарняних комісіях МВС Української, Білоруської, Узбецької РСР.

На ЦПНЛ були покладені повноваження щодо здійснення організаційно-методичного керівництва регіональними психофізіологічними лабораторіями, розробки нормативно-правових актів, які регламентують їх діяльність, методичних рекомендацій з організації їхньої роботи (зокрема одними з перших серед них були методичні вказівки про порядок психологічного обстеження кандидатів на посаду водіїв та осіб, які вступають на службу в правоохоронні органи). На оснащенні також з'явилися перші психофізіологічні комплекси.

Розробка основних методичних матеріалів дозволила перейти до етапу, для якого характерне досить широке використання методів професійної психодіагностики при відборі, однак без достатньо чітких (за винятком психофізіологічних) критеріїв оцінки придатності кандидатів на службу. 1980 року ЦПНЛ було реорганізовано у Підрозділ професійного психофізіологічного відбору Методичного центру спеціалізованої медичної допомоги МВС у складі двох відділень: медико-психологічного і професійного психофізіологічного відбору. Питання розробки науково-організаційних основ психологічного відбору, вдосконалення його форм і методів, науково-методичного керівництва діяльністю психофізіологічних лабораторій були покладені на створену 1981 року Центральну науково-дослідну медико-психологічну лабораторію МВС (зокрема розроблені професіограми бійців спецпідрозділів, пожежників, працівників карного розшуку).

Після низки реорганізацій, 1982 року було створено Відділення професійного психофізіологічного відбору Центральної військово-лікарської комісії МВС, яке існувало до 1991 року і здійснювало організаційно-методичне керівництво психофізіологічними лабораторіями військово-лікарських комісій МВС, УВС. Упродовж 1980-х років практично у всіх столицях (і частково у крайових та обласних центрах) союзних республік при військово-лікарських комісіях були організовані психофізіологічні лабораторії.

Одночасно у цей же період були апробовані та впроваджені методи психологічної та психофізіологічної діагностики, розроблені у наукових і освітніх установах. Вперше вони стали використовуватися так широкомасштабно саме у системі МВС, визначивши їх конкретне практичне застосування в інтересах державних структур. Так, якість професійного психологічного відбору в масштабах усієї країни продемонструвала ефективність забезпечення охорони громадського порядку під час проведення "Олімпіади-80" та "Фестивалю-85" (обстежено близько 150 тисяч осіб за рік). Отже, фактичні дані дозволяють констатувати, що наприкінці 1980-х років у системі МВС відповідно до світових наукових стандартів існував доволі цілісний комплекс професійного психологічного і психофізіологічного відбору особового складу до навчальних закладів та практичних підрозділів.

Поштовхом для подальшої розробки психологічних основ діяльності правоохоронних органів стало видання наказу МВС від 15 серпня 1989 року "Про поетапне створення служби психофізіологічного та соціально-психологічного забезпечення роботи з кадрами органів внутрішніх справ". Наказ передбачав переорієнтацію діяльності психофізіологічних лабораторій, створення первинної практичної ланки у вигляді кабінетів (груп) психофізіологічного та соціально-психологічного забезпечення міськрайлінорганів, навчальних закладів і центрів, що підпорядковувались Головному управлінню по роботі з особовим складом МВС України (ГУРОС). Новостворена служба покликана була вирішувати



завдання: 1) психологічної діагностики профпридатності кандидатів на службу та навчання у закладах МВС; 2) розробки та впровадження рекомендацій щодо вдосконалення змісту, організації, засобів та умов діяльності особового складу; 3) динамічного психофізіологічного та психологічного спостереження за працівниками у процесі службової діяльності; 4) профілактики несприятливих функціональних станів та підтримки працездатності працівників у штатних і екстремальних умовах; 5) професійно-психологічної реабілітації на базі лікувально-профілактичних та спортивно-оздоровчих закладів [8; 9]. Наведений перелік свідчить про переорієнтацію на власне психологічні аспекти, що загалом було позитивним перетворенням (проте недостатнім, оскільки мало більше декларативний характер).

Крім того, з урахуванням усіх здобутків і напрацювань, варто зазначити, що система головного підпорядкування підрозділів психологічного відбору Центральній військово-лікарській комісії МВС, що існувала впродовж тривалого часу, наприкінці 1980-х років призвела до негативних наслідків. Замість двох відділень було залишено тільки одне, відбулося скорочення програми досліджень із застосування психофізіологічних (апаратурних) методів, а відбір став набувати все більш експертно-психіатричного характеру. Також звучило коло питань, які вирішувалися психологами (при тому, що завдання виходили за межі військово-лікарської експертизи), мала місце значна плінність підготовлених кадрів (особливо серед регіональних керівників). Цілком закономірно, що внаслідок таких “змін” система професійного психологічного відбору перестала відповідати вимогам часу, що зрештою призвело до періоду стагнації [10].

Наступний етап розпочався 1993 року створенням Управління виховної та соціально-психологічної роботи у центральному апараті МВС України. У цей час розроблено нормативно-правову базу, визначено основні завдання та функції, організаційно-штатну структуру психологічної служби МВС України. Організовано навчальну базу підготовки фахівців (практичних психологів для підрозділів внутрішніх справ та установ виконання покарань): у Київському інституті внутрішніх справ створено психологічний факультет; дещо пізніше психологічний факультет було створено також у Національному університеті внутрішніх справ (м. Харків) [11].

З 1994 року Управління виховної та соціально-психологічної роботи розформовується, а його функції передаються Головному управлінню роботи з особовим складом МВС України (ГУРОС). Як наслідок, уже існуючі надбання психологічної служби в правоохоронних органах руйнуються, а процес її відновлення починається зі створення у складі ГУРОС відділу психологічного забезпечення оперативно-службової діяльності органів та підрозділів внутрішніх справ [12]. Наявність певних недоліків професійного психологічного відбору кадрів, відсутність психологічного забезпечення проходження служби, проведення професійної психологічної підготовки особового складу здебільшого на теоретичному рівні й т. ін. вимагали вжити відповідних заходів. Саме тому у лютому 1997 року означені питання були розглянуті на колегії МВС України, де затверджено Концепцію психологічного забезпечення оперативно-службової діяльності органів та підрозділів внутрішніх справ України. Згідно з вимогами цього документа у всіх органах і підрозділах системи МВС було введено посади психологів.

У грудні 2001 року на базі ГУРОС було створено Департамент роботи з персоналом МВС України (ДРП), якому підпорядковувалася відомча психологічна служба. Психологів органів внутрішніх справ було об'єднано у спеціалізовані

підрозділи – Центри (групи) практичної психології при ГУМВС, УМВС і створено головний підрозділ служби психологічного забезпечення – Центр практичної психології МВС України [13].

Безперечно, важливу умову ефективної діяльності системи професійного психологічного відбору становить розробка нормативно-правової бази – документів, що регламентують трудові, посадові та функціональні параметри служби, закладають ключові основи діяльності, визначаючи завдання, принципи, організаційну структуру, обов'язки і відповідальність, регламентовані заходи застосування повноважень, умови прийняття й проходження служби, права та соціальне забезпечення працівників тощо. Особливого значення у контексті розбудови відомчого психологічного відбору набуло видання наказу МВС України від 28 липня 2004 року № 842 “Про подальший розвиток служби психологічного забезпечення оперативно-службової діяльності органів внутрішніх справ України” [14], що посилювалося вагомим переліком відповідних положень та інструкцій (зокрема щодо організаційних засад самої служби та її структури, етичного кодексу та кваліфікаційних вимог до фахівців, психолого-педагогічного супроводження навчально-виховного процесу у відомчих навчальних закладах, порядку поглибленого психологічного обстеження кандидатів на керівні посади, застосування комп'ютерних поліграфів, групи посиленої психологічної уваги).

Одночасно слід визнати і наявність певних проблем у правовій площині щодо діяльності служби психологічного забезпечення. Так, при тому, що нормативні документи МВС чітко визначали загальні напрями, завдання та функціональні обов'язки фахівців, не було відпрацьовано технологію їхнього виконання з переважної більшості напрямів роботи. Звичайно, не могло не позначитися на розвитку практичної психології у правоохоронних органах і переважно недовірливе ставлення до неї посадовців керівної ланки, а через це – брак фінансування, низький рівень матеріально-технічного забезпечення і т. ін.

2008 року ДРП реорганізовано у Департамент кадрового забезпечення. Центр практичної психології, з часом втративши свій статус, став відділом психологічного забезпечення Управління соціально-гуманітарної та психологічної роботи цього Департаменту. Загальна тенденція нівелювання самостійності, можливостей і повноважень психологічної служби (за одночасного посилення вимог, відповідальності, обсягу завдань та обов'язків, скорочення персоналу, відсутності диференціації у роботі), а також реалії сучасності призвели до потреби змінити ситуацію, що склалася як у правоохоронній системі у цілому, так і у сфері психологічного забезпечення її діяльності. Необхідність зваженої політики, важливість досягнення належного рівня та ефективності результатів, нагальність оптимізації в окресленому питанні – визначають пріоритетність вжиття відповідних заходів на державному рівні, що потребує розумних, доцільних якісних змін у справі реформування Міністерства внутрішніх справ, яке розпочалося 2014 року. На жаль, нівелювання служби психологічного забезпечення (перевіреної роками та дієвими справами), її потужностей і потенціальних можливостей зашкодить загальній справі дотримання правопорядку та законності, спричинить негативні (можливо, навіть, незворотні) наслідки, і з часом доведе помилковість таких дій. Варто врахувати багаторічний позитивний досвід служби і лише вдосконалити й уточнити те, що потребує доопрацювань (замість руйнації системи загалом). Адже у наведеному контексті цілком зрозумілим є підвищення уваги до якісного кадрового складу правоохоронних органів, його професіоналізму не тільки щодо виконання службових обов'язків, а й стосовно особистісної надійності, морально-психологічної стійкості, глибоких психологічних знань і практичних умінь.

Безперечно, здійснити перераховане неможливо без налагодженої організації системи професійного психологічного відбору, підтримки та виваженої позиції керівництва у поєднанні з належним кадровим і методично-матеріальним забезпеченням.

Таким чином, розгляд історичних аспектів розвитку ідей оцінки та прогнозування професійної придатності людей доводить важливість і необхідність дослідження теоретико-методологічних основ організації системи професійного психологічного відбору. На всіх етапах зародження та становлення професійного психологічного відбору як у нашій країні, так і за кордоном виявлялася істотна роль психологічних питань широкого діапазону: від значення стану та можливостей окремих якостей у забезпеченні успішності діяльності до особистісної зумовленості процесів розвитку професіоналів.

Особливості дослідження проблеми визначення професійної придатності свідчать про те, що значна увага у вивченні приділялася, переважно, обґрунтуванню системи професійного психологічного відбору, розробці його методичного апарату, з'ясуванню технології проведення та практичних рекомендацій для окремих спеціальностей і професій. Меншою мірою розроблялися теоретичні питання системного прояву і розвитку особистості професіонала, його здібностей і мотиваційної сфери, психологічного аналізу професійної діяльності, виявлення закономірностей формування професійної придатності та психологічних механізмів регуляції цього процесу, а також встановлення його взаємозв'язку з діагностикою та прогнозуванням.

Аналіз проблеми показав: система професійного психологічного відбору, заснована на чіткій організаційній структурі, підготовці та залученні фахівців, необхідних для досліджень і проведення відбору, комплексному методичному забезпеченні, постійному вдосконаленні самої системи, – характеризується досить високою соціально-економічною ефективністю, що підтверджується багаторічним (більш ніж віковим) практичним досвідом.

Стосовно професійного психологічного відбору в правоохоронних органах слід зазначити: усвідомлення того, що відомча практична психологія неодноразово й достатньо переконливо засвідчувала свою ефективність, а також врахування здобутків, напрацювань та потенціалу психологічної науки, дозволяють сподіватися і на подальший її розвиток. Тим більше, що слід задіяти усі можливі ресурси заради інтересів спільної справи у зміцненні державності та законності, забезпеченні порядку і стабільності у суспільстві, що визначальною мірою залежить від дієздатності та ефективності системи правоохорони.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Бодров В.А.* Психология профессиональной пригодности : учеб. пособ. для вузов / В.А. Бодров. – М. : ПЕР СЭ, 2001. – 512 с. – (Серия “Современное образование”).
2. *Авдеев Л.Г.* Стан та перспективи розвитку професійної орієнтації в Україні : наук.-метод. посіб. для працівників служби зайнятості / Л.Г. Авдеев. – К. : ІПК ДСЗУ, 2012. – 64 с.
3. *Маклаков А.Г.* Профессиональный психологический отбор персонала. Теория и практика : учеб. для вузов / А.Г. Маклаков. – СПб. : Питер, 2008. – 480 с. : ил. – (Серия “Учебник для вузов”).
4. *Платонов К.К.* Человек в полете / К.К. Платонов. – 2-е изд-е, перераб. и доп. – М. : Воениздат, 1957. – 288 с.
5. *Бурлачук Л.Ф.* Психодиагностика : учеб. для вузов / Л.Ф. Бурлачук. – 2-е изд. – СПб. : Питер, 2009. – 384 с.
6. Про затвердження Концепції державної системи професійної орієнтації населення : постанова Кабінету Міністрів України від 17.09.2008 № 842 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 72 (3 жовтня). – С. 53. – Ст. 2426.

7. *Мягких Н.И.* К 30-летию профессионального психологического отбора органов внутренних дел / Н.И. Мягких, Г.В. Шутко // Медицинский вестник МВД России. – 2004. – № 1 (8). – С. 48–49.

8. *Амонс М.О.* Основні етапи формування психологічної підготовки працівників міліції / М.О. Амонс // Наукові конференції. Рубрика: Соціум. Наука. Культура. Психологія [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://intkonf.org/amons-m-o-osnovni-etapi-formuvannya-psihologichnoyi-pidgotovki-pratsivnikiv-militsiyi/>.

9. *Горбенко Д.А.* Становлення та розвиток психологічної служби в органах внутрішніх справ України : історико-правовий аспект / Д.А. Горбенко // Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ. – 2014. – № 1. – С. 156–163.

10. *Мягких Н.И.* Профессиональный психологический отбор кандидатов на службу в органы внутренних дел (концепция, принципы, критерии, технологии) : дис. ... канд. психол. наук : спец. 19.00.06 “Юридическая психология” / Н.И. Мягких ; Санкт-Петербургский университет МВД России. – М., 2004. – 174 с.

11. Характеристика діяльності практичних психологів в органах внутрішніх справ України // Юридична психологія : вступ до спеціальності : мультимедійний навчальний посібник [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.naiu.kiev.ua/books/vstup\\_spec/new-page-2/rozdil3/tema\\_3\\_3.html](http://www.naiu.kiev.ua/books/vstup_spec/new-page-2/rozdil3/tema_3_3.html).

12. Навчально-тематичний план, програма та методичні рекомендації до курсу “Організація діяльності психологічної служби” (для студентів Інституту післядипломної освіти, спеціальність “Психологія”). – К. : Інститут післядипломної освіти КНУ імені Тараса Шевченка, 2013. – 24 с.

13. *Сайко О.Й.* Адміністративно-правове регулювання розвитку та напрями удосконалення служби психологічного забезпечення оперативно-службової діяльності органів внутрішніх справ України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / О.Й. Сайко ; Міжрегіональна академія управління персоналом. – К., 2012. – 20 с.

14. Про подальший розвиток служби психологічного забезпечення оперативно-службової діяльності органів внутрішніх справ України : наказ МВС України від 28.07.2004 № 842 (зі змінами, внесеними згідно з наказом МВС № 652 від 08.07.2013) // Офіційний вісник України. – 2004. – № 44. – С. 187. – Ст. 2922.

Отримано 04.04.2016

Н.Ю. Ярема,

кандидат психологічних наук,  
старший науковий співробітник

## МОТИВАЦІЙНА СКЛАДОВА ПСИХОЛОГІЧНОЇ ГОТОВНОСТІ ПРАЦІВНИКІВ ПОЛІЦІЇ ДО ПРОФЕСІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

*У статті представлено результати узагальнення наукових досліджень з питань мотиваційної готовності працівників поліції до професійної діяльності. Розглянуто підходи до розуміння мотиваційної готовності, її показники, структурні елементи. Розкрито передумови та етапи формування мотиваційних складових психологічної готовності працівника до професійної діяльності. З'ясовано роль самовдосконалення як фактора розвитку мотиваційної готовності до діяльності.*

**Ключові слова:** психологічна готовність працівника поліції, мотивація, мотиваційна готовність, критерії мотиваційної готовності, етапи формування мотиваційної готовності до професійної діяльності.

*В статье представлены результаты обобщения научных исследований по вопросам мотивационной готовности сотрудников полиции к профессиональной деятельности. Рассмотрены подходы к пониманию мотивационной готовности, ее показатели, структурные элементы. Раскрыты предпосылки и этапы формирования мотивационных составляющих психологической готовности работника к профессиональной деятельности. Выяснена роль самосовершенствования как фактора развития мотивационной готовности к деятельности.*

**Ключевые слова:** психологическая готовность работника полиции, мотивация, мотивационная готовность, критерии мотивационной готовности, этапы формирования мотивационной готовности к профессиональной деятельности.

*Paper presents the results of a synthesis of scientific research on the issues of motivational readiness of police officers to the profession. The approaches to the understanding of motivational readiness, its figures, and structural elements are considered. The preconditions and stages of formation of the motivational components of psychological readiness of the employee to the workforce are revealed. The role of self-improvement as a factor of the development of motivational readiness activities is clarified.*

**Keywords:** psychological readiness of the police employee, motivation, motivational readiness, criteria of motivational readiness, stages of formation of motivational readiness for professional activity.

Мотивація людини є складною системою, в основі якої існують як біологічні, так і соціальні елементи. Система мотивації людини впливає не тільки на її поведінкові особливості, а й на структуру особистості людини в цілому. Вона визначає загальну спрямованість особистості, прагнення людини, її життєвий шлях і професійну діяльність.

Професійне становлення працівника поліції залежить як від ступеня сформованості його знань, досвіду та професійних здібностей, так і від того, що він бажає та повинен робити. Як відомо, досвід та здібності є відносно стійкими

психічними утвореннями, їх розвиток та вдосконалення вимагає зусиль, витрат часу. Мотивація професійної активності у цьому випадку може суттєво покращити ефективність використання здібностей та досвіду у процесі формування професіонала. Продуктивність діяльності правоохоронців, її зміст і результат визначаються спрямованістю мотивів, їх ступенем активності, стійкістю, що в цілому складає своєрідність мотивації фахівця.

Мотиваційна сфера приховує в собі великі можливості. Згідно з дослідженнями вона є більш динамічною, ніж пізнавальна та інтелектуальна сфери. Позитивний вплив на формування мотивації, управління нею є шляхом забезпечення успішності досягнення результатів будь-якої діяльності.

Одним з основних компонентів готовності до професійної діяльності є мотиваційна готовність працівника поліції, яка детермінує поведінку та професійну діяльність фахівця. Вона є своєрідним орієнтиром професійної поведінки, визначає сенс та значимість професійних дій, забезпечує ефективну професійну адаптацію, самореалізацію та саморозвиток.

Питання професійної мотивації в наш час набувають особливого значення саме тому, що висока позитивна мотивація може відігравати роль компенсуючого фактора у випадку недостатньо розвинутих здібностей в той же час, коли високий рівень здібностей не може компенсувати низьку вираженість мотиву, не може привести до значних успіхів у діяльності [3].

Проблема мотивації, зокрема мотиваційних складових психологічної готовності до професійної діяльності, висвітлена в працях Б.О. Агеєва, В.К. Вілюнаса, Ф. Герцберга, Л. М. Ємельяненка, Є.І. Зіборова, В.І. Ковальова, О.Б. Корзіна, Т.В. Кудрявцевої, І.О. Кучерявенка, О.М. Леонтєва, А. Маслоу, С.В. Маріхіна, С.Л. Рубінштейна, Д.Н. Узнадзе, С.В. Шкільова, П.М. Якобсона та ін.

Науковці висвітлюють питання показників, структури, передумов та етапів формування мотиваційної готовності до професійної діяльності фахівця, причини послаблення мотивації та фактори підвищення її рівня тощо.

Метою статті є узагальнення положень наукових, методичних, практичних джерел з метою розгляду особливостей, можливостей застосування мотиваційних параметрів психологічної готовності працівників поліції до професійної діяльності.

У науковій літературі на сьогодні існують різні підходи до мотиваційної готовності. О.Б. Корзін серед показників мотиваційної готовності до професійної діяльності розглядає сформовані внутрішні мотиви (прагнення до самореалізації в діяльності, мотивація до успіху, готовність до ризику) і зовнішні прояви готовності до діяльності (бажання працювати за обраною спеціальністю, успішне оволодіння професійними знаннями, прагнення оволодіти професією, достатня успішність навчальної діяльності, активна участь у позанавчальних заходах) [7].

С.В. Маріхін розглядає в мотиваційній сфері професійної діяльності різні види мотивів: професійні наміри і схильності, ціннісні орієнтації та мотиви професійної діяльності, професійні домагання і очікування, професійні установки, інтереси, готовність до професійної діяльності, задоволеність працею [7].

Б.О. Агеєв розглядає мотиваційну готовність як цілісну, стійку систему психічних утворень особистості, які, актуалізуючись за певних умов, формують відповідні стани психіки, спонукають, регулюють поведінку та діяльність особистості [1].

Структурними елементами мотиваційної готовності до професійної діяльності є [8]:

– компонент установки (мотиви професійного вибору, цілепокладання, досягнення успіху, ціннісно-сміслові професійні орієнтації на майбутню професійну діяльність);

- когнітивний компонент (знання, вміння, навички, усвідомлення і самооцінка яких сприяє успішному початку професійної діяльності);
- особистісно-вольовий компонент (самоконтроль, рішучість, ініціативність, професійна відповідальність);
- професійно-ідентифікаційний компонент (професійна ідентичність, самопізнання, самооцінка, саморегуляція, самоактуалізація).

Мотивація психологічної готовності працівників поліції до професійної діяльності має формуватися в контексті попереднього досвіду з урахуванням внутрішніх потреб і мотивів. Ефективний шлях її формування полягає в сприянні перетворення наявних нестійких мотивів у цілісну мотиваційну сферу зі стійкою структурою.

Основою формування мотиваційної готовності працівника поліції є розуміння сенсу професії, її завдань, позитивне ставлення до неї, адекватне уявлення про професію, про вимоги, які вона пред'являє, необхідний рівень самооцінки та домагань в діяльності.

Мотиваційна готовність має зовнішні (об'єктивні) та внутрішні (суб'єктивні) умови формування. Суб'єктивні умови формування мотиваційної готовності працівників поліції до професійної діяльності, перш за все активна позиція в процесі професійного навчання, залежать від об'єктивних умов самої системи професійної підготовки.

Серед етапів формування професійної мотиваційної готовності, Л.М. Ємельяненко виділяє [5]:

1. Професійно-орієнтаційний етап, в ході якого майбутніми працівниками поліції усвідомлюються сутність та соціальне значення професійної діяльності, розвиваються стійкий інтерес до діяльності, професійні мотиви, установка на оволодіння основами майбутньої професії, формується професійний образ “Я-фахівець”.

Формування мотиваційної готовності на професійно-орієнтаційному етапі має суттєве значення. Адже саме від ступеня професійної зацікавленості, адекватності уявлення про професію та свої можливості залежить ефективність засвоєння професійних знань, розвиток професійно-важливих якостей.

2. Гносеологічний етап передбачає закріплення образу “Я-фахівець” та наповнення його необхідними професійними знаннями, вміннями та навичками. Важливим тут є розуміння та реалізація ефективних способів вирішення професійних завдань, розвиток творчого мислення, самоконтролю, дисципліни, відповідальності, прагнення до досягнення успіху, професійного розвитку та самореалізації, адекватна самооцінка успішності процесу професійного становлення.

3. Коригуючий етап є періодом найбільш високого рівня розвитку мотиваційної готовності. Метою формування мотиваційної готовності до діяльності на цьому етапі є самореалізація в професійній діяльності, орієнтація на високі результати, що забезпечується здатністю ефективного управління власною професійною діяльністю (планування, організація, корекція професійної діяльності, побудова ефективних взаємодій у професійному середовищі), можливостями активізації мотиваційних потенціалів в різних умовах професійної діяльності, закріпленням професійно-важливих потреб, мотивів, цінностей, адекватною самооцінкою професійної підготовленості, позитивним сприйняттям себе як суб'єкта майбутньої професійної діяльності тощо.

Отже, мотиваційна готовність працівників поліції до професійної діяльності є результатом достатнього рівня розвитку професійних та особистісних якостей, необхідного для виконання функціональних обов'язків і передбачає:

- формування готовності до дії (як результат професійної підготовленості);
- вибір цілей, засобів, способів, місця та часу дії;
- формування впевненості в правильності та необхідності дії.

Ознаками сформованої професійної мотивації працівника поліції є вміння планувати і організовувати свою діяльність; вміння долати перешкоди, що виникають на шляху виконання професійних обов'язків; ініціативність; здатність до самоконтролю на всіх етапах діяльності; творче ставлення до виконання професійних завдань.

У структурі професійної мотивації мають переважати позитивні мотиви; стійкі і збалансовані соціальні, професійні, пізнавальні мотиви, мотиви самореалізації.

Послаблення мотивів може бути пов'язане зі зміною задоволення професією, усвідомленням труднощів в освоєнні професією, складнощами самої професійної діяльності, невпевненістю в успішному виконанні своїх професійних обов'язків.

Підвищувати рівень мотивації можна впливаючи на такі фактори, як: задоволення процесом роботи, усвідомлення професійного зростання, прагнення оволодіння новими способами виконання професійних обов'язків, гордість за свої і колективні успіхи. Усі ці фактори формують у працівників позитивні переживання.

Важливим шляхом формування професійності, розвитку здібностей, набуття знань та умінь є самовдосконалення.

Сьогоднішні темпи розвитку всіх професій, а особливо правоохоронних, вимагають підготовки відповідальних і висококваліфікованих спеціалістів, які вільно володіють фахом. Важливими є мобільність, здатність до творчого використання зростаючого потоку інформації на практиці. Цього можливо досягти шляхом безперервного професійного самовдосконалення.

Характеризуючи професійне самовдосконалення, А. Абдулхакім зазначає, що це творча діяльність, яка має опиратися на пізнавальну самостійність фахівця і ставити за мету зростання професійної майстерності та особистісне вдосконалення [2].

Самовдосконалення є наслідком поєднання процесів самовиховання і самоосвіти, самоактуалізації та розвитку професійної самосвідомості [2; 4; 10].

Як соціальний процес самовдосконалення працівника поліції базується на вимогах суспільства та професії до фахівця, а також ставленні самого працівника до вимог, що пред'являються.

До самовдосконалення працівника поліції можуть спонукати наявність потреби у самоповазі та повазі оточуючих, в соціальному престижі, розбіжності в образах свого професійного "Я ідеальне" та "Я реальне", а також самооцінка та самовідношення, що виникають у зв'язку з цим.

Таким чином, якщо джерелом професійного самовдосконалення є вимоги соціального оточення фахівця, то рушійними силами цього процесу стають внутрішні мотиви професійного самовдосконалення.

Серед типових мотивів самовдосконалення можуть бути:

- матеріальне благополуччя;
- покращення життя;
- уникнення неприємностей;
- гарні стосунки з оточуючими;
- альтруїзм, можливість допомагати іншим;
- позитивне ставлення інших людей;
- вдосконалення;



– самореалізація.

Важливим фактором ефективності самовдосконалення є сформована готовність особистості до його здійснення як результат внутрішніх передумов, елементами якої є [2; 4; 10]:

1) емоційно-ціннісній компонент (внутрішня потреба працівника у самовдосконаленні, цінності пізнання, постійного саморозвитку та самовдосконалення, емоційно-вольові механізми);

2) пізнавальний компонент (постійний діагностичний процес, орієнтований не тільки на виявлення слабких і сильних сторін власної професійної діяльності, а й на розвиток особистості і розкриття творчого потенціалу);

3) операційний компонент (сформована система знань, умінь, навичок самовдосконалення, а також організаційно-управлінських умінь і навичок (ставити і вирішувати завдання самовдосконалення, планувати свою роботу, створювати сприятливі умови для діяльності, здійснювати самоконтроль, самоаналіз результатів і характеру процесу самовдосконалення).

Отже, мотиваційний компонент є стрижневим у формуванні професійної готовності, оскільки неможливо ефективно опанувати та здійснювати професійну діяльність, ігноруючи її мотиваційні аспекти. Засвоєні знання, а також сформовані уміння та навички не отримують достатньої реалізації.

Сформованість готовності до професійної діяльності визначається, в першу чергу, наявністю психологічної готовності до діяльності, найбільш суттєвим компонентом якої є саме мотиваційна готовність.

Подальшого розгляду та дослідження потребує проблема оптимізації процесу професійного становлення через використання можливостей мотиваційної готовності працівника поліції до діяльності, зокрема успішного функціонування системи мотивування, а також застосування самомотивування кожним працівником.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Агеев Б.А. Мотивационная готовность молодых офицеров к военной службе : автореф. дис канд. психол / Б.А. Агеев. – М., 1994. – 25 с.
2. Альхауалда Абдулхахим. Педагогические условия формирования готовности специалиста в сфере физической культуры и спорта к профессиональному самосовершенствованию : автореферат дис. кандидата педагогических наук : 13.00.04 / Рос. гос. акад. физ. культуры / Альхауалда Абдулхахим. – Москва, 2000. – 26 с.
3. Бордовская Н.В. Педагогика : учеб. для ВУЗов / Н.В. Бордовская, А.А. Реан. – СПб: Питер, 2000. – 304 с.
4. Буряк В.К. Самостоятельная работа учащихся / В.К. Буряк. – М. : Просвещение, 1994. – 257 с.
5. Емельяненко Л.М. Теоретические основы формирования мотивационной готовности к профессиональной деятельности будущих специалистов медицинского профиля / Л.М. Емельяненко // Вестник Брянского государственного университета. – 2011. – № 1. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://cyberleninka.ru/article/n/teoreticheskie-osnovy-formirovaniya-motivatsionnoy-gotovnosti-k-professionalnoy-deyatelnosti-buduschih-spetsialistov-meditsinskogo>.
6. Ильин Е.П. Мотивация и мотивы / Е.П.Ильин. – СПб. : Питер, 2008. – 512 с.
7. Кучерявенко И.А. Проблема психологической готовности к профессиональной деятельности / И.А. Кучерявенко // Молодой ученый. – 2011. – № 12. – Т. 2. – С. 60–62.
8. Кучерявенко И.А. Проблема мотивационной готовности курсантов учебных заведений МВД к профессиональной деятельности / И.А. Кучерявенко, С.В. Шкилев, Е.И. Зиборова // Молодой ученый. – 2015. – № 24. – С. 1086–1088.
9. Психология профессиональной подготовки / Г.С. Никифоров, А.М. Зимичев и др. ; под ред. Г.С. Никифорова. – СПб. : Изд-во С.-Петербургского ун-та, 1993. – 289 с.
10. Шестакова Т.В. Формування готовності майбутніх педагогів до професійного самовдосконалення : автореф. дис. ... канд. пед. наук / Т.В. Шестакова ; АПН України ; Інст-т вищ. освіти. – К., 2006. – 20 с.

Отримано 23.03.2016

А.А. Бова,  
кандидат соціологічних наук,  
старший науковий співробітник

## ЗАДОВОЛЕНІСТЬ ПРАЦІВНИКІВ СИСТЕМИ МВС УКРАЇНИ СЛУЖБОЮ: СТАН НАПЕРЕДОДНІ РЕФОРМ

*У публікації наводяться основні результати соціологічного опитування працівників міліції територіальних органів МВС України, яке проведене у жовтні 2015 року (N=1299) у п'яти регіонах України щодо задоволеності службою; факторів задоволеності та незадоволеності; видів забезпечення, які потребують поліпшення; явищ, які найбільше заважають у щоденній роботі/службі; факторів, що сприяють кар'єрному зростанню та очікуваного розміру мінімального грошового забезпечення поліцейських. За результатами вивчення громадської думки виявлено різні категорії працівників, що вирізняються за загальним рівнем задоволеності службою.*

**Ключові слова:** задоволеність персоналу, робота, поліція, реформування, Україна.

*В публикации приводятся основные результаты социологического опроса работников милиции территориальных органов МВД Украины, проведенное в октябре 2015 года (N = 1299) в пяти регионах Украины относительно удовлетворенности службой; факторов удовлетворенности и неудовлетворенности; видов обеспечения, которые нуждаются в улучшении; явлений, больше всего мешающих в повседневной работе / службе; факторов, способствующих карьерному росту и ожидаемого размера минимального денежного обеспечения полицейских. По результатам изучения общественного мнения выявлены различные категории работников, которые отличаются по общему уровню удовлетворенности службой.*

**Ключевые слова:** удовлетворенность персонала, работа, полиция, реформирование, Украина.

*The publication presents the main results of a sociological survey of employees of territorial bodies of the police of the Internal Affairs of Ukraine, conducted in October 2015 (N = 1299) in five regions of Ukraine regarding service satisfaction; factors of satisfaction and dissatisfaction; types of support that need to be improved; phenomena, the most disturbing in the daily work / service; factors contributing to the career development and the expected size of the minimum cash security police. According to the public opinion various categories of the employees, which differ in the general level of service satisfaction are identified.*

**Keywords :** employee satisfaction, work, police, reforming, Ukraine.

Ефективність діяльності системи МВС України значною мірою залежить як від дотримання встановлених формальних правих, так і від високої мотивації її працівників. У робочому середовищі можуть існувати приховані конфлікти, а умови роботи та різні види забезпечення потребуватимуть значного покращення, що безпосередньо впливає на поведінку працівника. Під час докорінних реформ доцільно проаналізувати оцінку стану діяльності територіальних органів МВС України, наявні недоліки організації та виробити заходи щодо їх усунення. З

огляду на викладене, на виконання доручення Міністра внутрішніх справ України у жовтні 2015 року здійснено вибіркове анонімне соціологічне опитування атештованих працівників міліції в ГУМВС України у Харківській, Одеській, Дніпропетровській, Львівській областях та ГУМВС м. Києва (у статті вживається термінологія нормативних актів, чинних на той час). Актуальність представлених у публікації окремих результатів вивчення громадської думки полягає у тому, що опитування проводилося протягом останнього місяця діяльності міліції України і є точкою відліку для визначення різноманітних аспектів задоволеності діяльністю працівників Національної поліції України. Результати соціологічного опитування можуть використовуватися при удосконаленні діяльності підрозділів, що належать до сфери управління МВС. Крім того, зазначене опитування можна також розглядати у контексті апробації інструментарію, відбору найбільш релевантних запитань та шкал.

Опитування персоналу (умови та характер роботи, керівництво, кар'єра, відносини у колективі) поширені у приватному секторі для визначення “сфер невдоволення” представників компанії. Значна кількість іноземних емпіричних досліджень стосується задоволеності поліцейських своєю роботою та різноманітних факторів, що на неї впливають [1]. Залежною змінною можуть виступати як безпосередні відповіді на запитання щодо задоволеності службою або її різними сторонами, так і запитання щодо ставлення до служби та завдань, які виконують поліцейські (наприклад, внутрішня задоволеність, задоволеність відносинами з керівництвом та колегами, оцінка фінансової винагороди, кар'єрне просування, почуття причетності до поліцейської діяльності та гордість за це тощо). У деяких дослідженнях основна увага приділяється впливові на задоволеність роботою якогось одного фактору, наприклад психологічного стресу [2]. У загальному вигляді джерелами задоволеності роботою є демографічні змінні та змінні, пов'язані з роботою. Проаналізувавши результати 17 досліджень, що проведені на Заході та в Азії, американські вчені дійшли висновку про те, що демографічні змінні (гендер, вік, освіта) не завжди мають статистично значущий вплив на задоволеність роботою в поліції. Натомість зв'язок факторів, що пов'язані з умовами роботи (наявність зворотного зв'язку між громадянином, колегою та керівником, розмір зарплати, рівень автономності та безпеки в роботі, режим роботи та тривалість робочої зміни, кількість працівників у підрозділі, навчання у підрозділі тощо), із задоволеністю виявився у багатьох дослідженнях як на Заході, так і в Азії. Домінуючу роль факторів, пов'язаних із роботою, було засвідчено і під час аналізу результатів опитування 341 корейського поліцейського у 2007 р. [3, с. 138-139, с. 145]. Під час дослідження задоволеності роботою, крім суто демографічних ознак службовців поліції, дослідники все частіше звертають увагу на характеристики виконуваних ними завдань (варіативність обов'язків, автономність, психологічний стрес, рольовий конфлікт, цинізм до суспільства) та організаційні характеристики (зворотній зв'язок з керівництвом) [4]. Введення до моделі разом з демографічними змінними різноманітних характеристик робочого середовища (застосування в роботі навичок, індивідуальність роботи, її значущість та автономність, зворотній зв'язок) суттєво підвищує точність моделі [5]. На задоволеність поліцейських роботою додатково впливають їхні установки (авторитаризм, аномія, ідеологія), сприйняття організації й робочого середовища та психологічна сумісність і конфлікт [6].

На підставі узагальнення емпіричних досліджень словенськими вченими запропонована більш розширена типологія факторів задоволеності роботою. Так, перша група досліджень працівників виокремлює вплив “особистості”, тобто:

(1) демографічні фактори (наприклад, гендер, освіта, раса, стаж та досвід роботи) та (2) психологічні фактори (наприклад, особистісні характеристики, емоціональність, інтелект). Друга група досліджень концентрувалася на впливі “зовнішніх”, тобто (1) організаційних факторах: пов’язаних з робочим середовищем (завдання, їхня значущість, різноманіття роботи, автономність), просування кар’єрними сходами та система заохочень, лідерство, відносини, умови праці, управління, організаційна напруженість, організаційна прихильність, підтримка та навчання) і (2) фактори оточуючого середовища (наприклад, імідж). У Словенії соціологічне опитування поліцейських 2012 року реалізовано за допомогою технологій Інтернет. Поліцейські управління та профспілки запропонували взяти участь у онлайн-опитуванні, розіславши електронною поштою запрошення з посиланням на Інтернет сторінку з опитувальником. Із 8808 співробітників, які були запрошені, взяли участь в опитуванні 1848 (21 %). За результатами соціологічного опитування найбільшою мірою на різні складові задоволеності впливає гендер, освіта, тривалість служби у поліції, місце роботи (польові умови, офіс), посада, підтримка та захист з боку поліції, довіра з боку безпосереднього начальника [7].

У Польщі накопичено найбільший досвід опитування поліцейських та працівників поліції стосовно умов праці та задоволеності роботою. Так, зокрема, з використанням технологій Інтернет (CAWI) у 2009 році опитано 10569 респондентів, у 2010 р. – 12354, у 2011 р. – 10120, у 2012 р. – 10911, 2013 р. – 5563 респондентів (чисельність поліції Польщі становить понад 100 тис. осіб). У звіті подаються дані за вибіркою в цілому та за кожним воєводством (обсяг вибірки у регіонах становить від 460 до 1130 респондентів) [8, 9].

З урахуванням іноземного досвіду (насамперед поліції Польщі), пропозицій практичних підрозділів та вищих навчальних закладів системи міністерства у ДНДІ МВС України було розроблено анкету, що містила чотири змістовні блоки: загальна оцінка діяльності ОВС та заходів, які потрібно впровадити під час реформування; суб’єктивна задоволеність діяльністю та окремими її складовими, професійні плани; суб’єктивна оцінка реформ та очікування від них; соціально-демографічні ознаки. Згідно з розробленими квотними планами було забезпечено відповідність структурного розподілу опитаних за основними службами та аналогічного структурного розподілу генеральної сукупності відповідного регіону. Статистична обробка даних проводилась у пакетах OCA та SPSS.

Всього отримано 1299 заповнених анкет. Більшість опитаних надали відповіді на всі запитання анкети. Максимальний відсоток відмов заповнювати відповідні розділи анкети фіксується щодо запитання про вік респондента (відповіло 86 %) та чинники кар’єрного зростання у підрозділі та освіти (відповіло 93 %). Отже, в подальшому аналіз одновимірних розподілів здійснюється лише з урахуванням осіб, які відповіли на запитання.

За *статтю* вибіркова сукупність розподілилася так: 80 % – чоловіки та 20 % – жінки. 87 % респондентів мали вищу освіту. 37 % респондентів мали *вік* до 30 років, 51,4 % – від 30 до 40 років (включно) та 11,5 % – більше 40 років. Розподіл респондентів за *стажем* майже повторює аналогічний розподіл за *віком*: до 10 років служать 38,4 %, від 10 до 20 років – 49,1 % та понад 20 років – 12,4 %. При цьому переважна більшість вказує на переважно низьку самооцінку матеріального стану сім’ї загалом за останні 2–3 місяці: 70,1 % – відмітили альтернативу, що їм вистачає лише на продукти харчування, 22,3 % – вистачає загалом на прожиття; 7,3% – вистачає на все необхідне, але не на заощадження і лише 0,2 % – вистачає на все необхідне, робляться заощадження.



Задоволеність службою	%	Незадоволеність службою	%
Можливість професійного самовдосконалення	25,6	Неефективне законодавство	37,3
Велика відпустка	24	Низький рівень довіри населення	36,8
Суспільне значення роботи	18	Несправедливе ставлення населення	35,3
Умови роботи (організація праці, техніка, приміщення)	17,5	Постійні організаційні зміни	29,2
Заробітна плата, премії	13,2	Відсутність доступу до інформації щодо кадрових призначень, грошових виплат чи запланованих змін	19,5
Політичний нейтралітет	10,9	Невпевненість у роботі	14
Заохочення, відомчі відзнаки	10,3	Часта загроза життю і здоров'ю	13,4
Позитивне ставлення населення до професії	9,5	Залучення у політичну сферу	13
Технічне забезпечення	8,2	Погана система перепідготовки, навчання, тренінгів	11,5
Відсутність зайвої документації, бюрократії	7,7	Відсутність можливості кар'єрного зростання	10,8
Почуття власної безпеки	7,4	Віддаленість роботи від дому	9,2
Направлення на додаткові курси, тренінги	7	Погані стосунки з керівництвом	3,7
Немає таких	6,3	Погані стосунки з колегами по роботі	1,9
Ефективне законодавство	5	Немає таких	1,8
Інше	1,2	Інше	1,5

Задоволеність обумовлюється насамперед стабільною роботою, гарними стосунками з керівництвом та колегами по роботі, можливістю професійної кар'єри та професійного самовдосконалення, а також велика відпустка. На це вказує від четвертої частини до третини опитаних. Серед аспектів незадоволеності службою працівники ОВС насамперед вказують на відносно низьку заробітну плату, неналежне технічне забезпечення, значну кількість документації. Понад третина респондентів відмітили низький рівень довіри населення та його несприятливе ставлення. Ряд негативних чинників пов'язані з нормативними змінами в організації діяльності, браком інформації про них.

Для більш поглибленого аналізу факторів задоволеністю службою використано метод "дерева класифікації" (алгоритм *CHAID*), який полягає у розподіленні вибіркової сукупності за вузлами (сегментами), в яких частки осіб, які задоволені, незадоволені службою або яким було важко відповісти на це запитання, є максимальними (глибина дерева обмежена трьома рівнями). З рисунку 1 випливає, що чисельність задоволених службою збільшується, якщо вони:

задоволені стабільною роботою (69,4 %);

задоволені стабільною роботою та одночасно мають можливість зробити професійну кар'єру (77,9 %);

мають гарні стосунки з керівництвом та колегами по роботі (67,4 %);

мають можливість зробити професійну кар'єру (64,9 %).

Відповідно найбільше незадоволених службою фіксується серед респондентів, які обрали альтернативи:

невпевненість у роботі (55,8 %);

невпевненість у роботі та одночасно відсутність доступу до інформації щодо кадрових призначень, грошових виплат чи запланованих змін (72,9 %);

відсутність можливості кар'єрного зростання (52,7 %);  
 відсутність можливості кар'єрного зростання та залучення у політичну сферу (87 %).

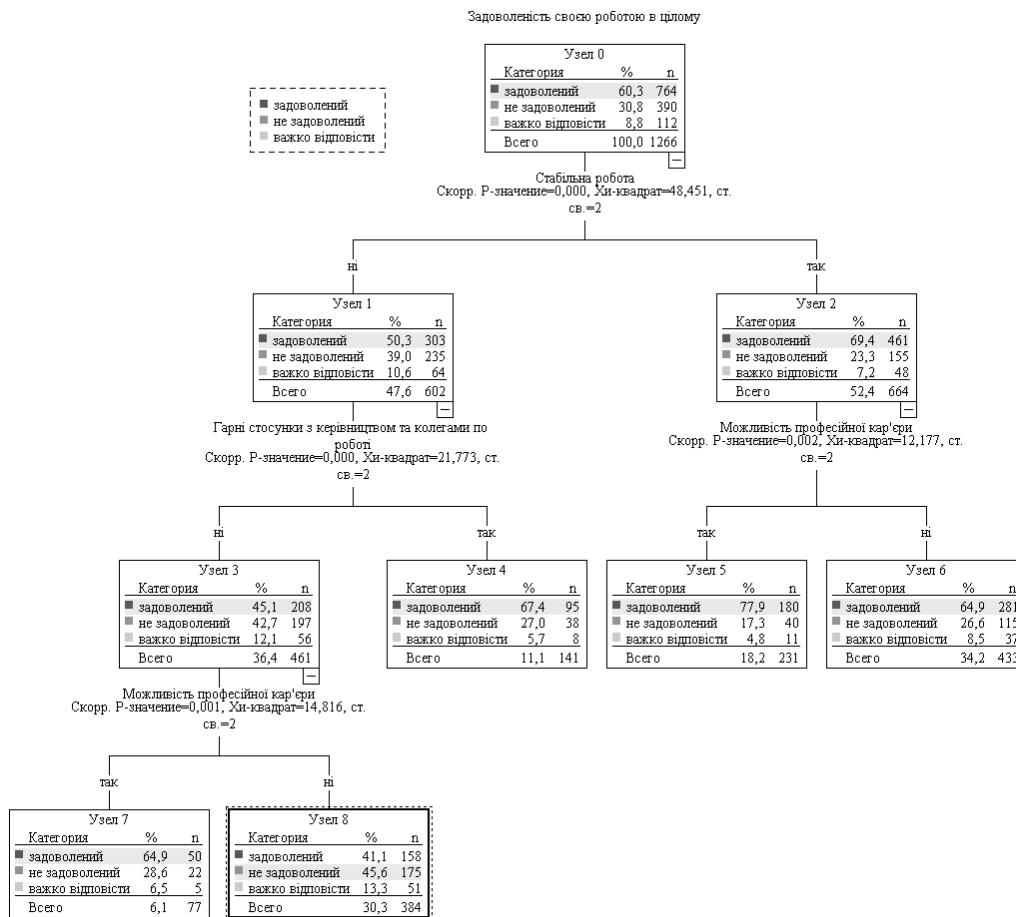


Рис. 1. Дерево класифікації чинників задоволеності / незадоволеності службою, %

Загалом за моделлю правильно класифіковано 61,7 % респондентів, у тому числі до класу осіб, які тією чи іншою мірою задоволені роботою, коректно віднесено 79,3 % респондентів, а до класу осіб, які тією чи іншою мірою не задоволені своєю роботою, – 44,9 %. Представники малочисельного класу осіб, які обрали альтернативу “важко відповісти”, не були ідентифіковані.

На думку респондентів, серед різноманітних видів *забезпечення* найбільшою мірою потребує поліпшення забезпеченість форменим одягом (52,6 %), транспортом (47,1 %), ІТ-обладнанням і програмним забезпеченням (45,8 %) та належним приміщенням (37,4 %). Від четвертої частини до третини опитаних вказують також на необхідність поліпшення забезпечення засобами зв'язку (31,6 %), доступу до Інтернету (30,5 %), доступу до баз даних, внутрішньої мережі (28,9 %), а також покращення умов (місце, час) для проведення фізичної підготовки (26,5 %) та робочого місця (без ІТ-обладнання та програмного забезпечення (26,4 %). Питання поліпшення бази і обладнання для занять з вогневої підготовки, забезпеченості вогнепальною зброєю і боєприпасами піднімають від 9,4 % до 18,4 % респондентів (рисунок 2).

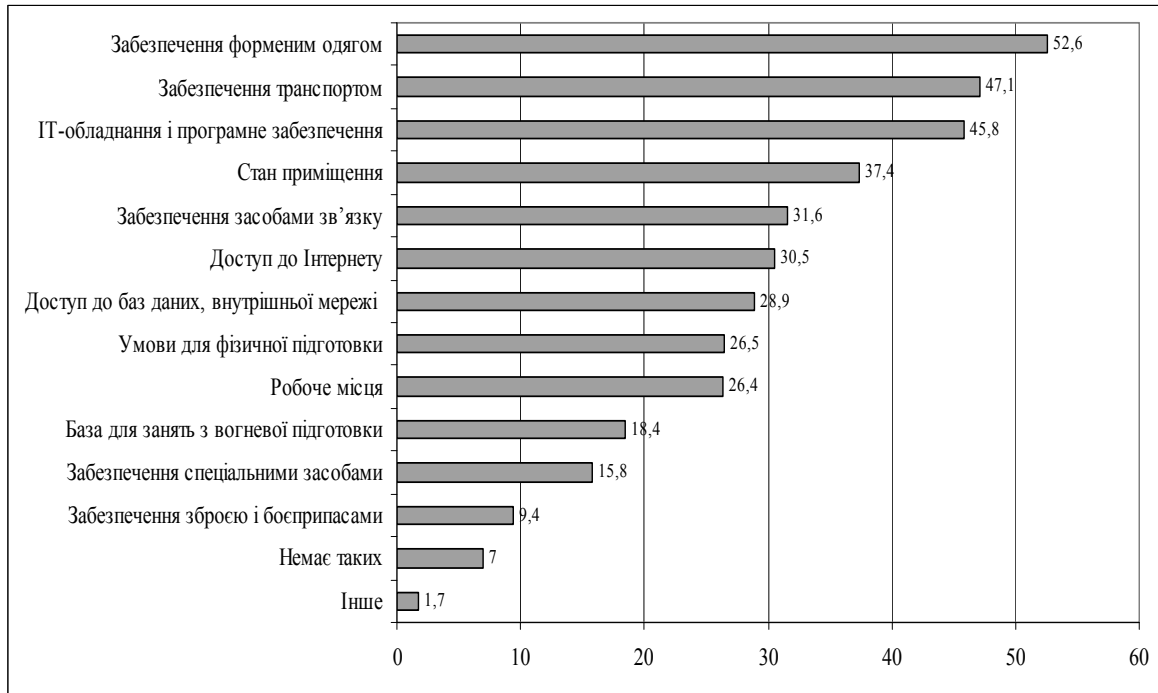


Рис. 2. Види забезпечення, які потребують поліпшення, %

Більше незадоволені службою особи, які відмітили брак Інтернету (41,4 %), а також незадоволені умовами для проведення фізичної підготовки (35,4 %). Результати цього соціологічного опитування частково збігаються з оприлюдненими центром Разумкова даними опитування працівників міліції, проведеного Харківським інститутом соціальних досліджень у лютому 2015 року (N=313). Згідно з цими даними “критичною слід назвати ситуацію з можливістю використовувати службовий автотранспорт (незадовільно – 59 %) та особливо із забезпеченням міліції оргтехнікою і канцтоварами (68 %), а також паливно-мастильними матеріалами (72 %)” [10, с. 50].

Серед чинників, які найбільшою мірою заважають у щоденній роботі/службі, найчастіше вказували на роботу, “на статистику” та інші умови роботи, у тому числі приміщення та техніку (понаднормова праця та відсутність вихідних, відсутність стабільності – постійні організаційні зміни, необхідність складати велику кількість документів), завантаженість та недостатність часу на виконання завдань (рис. 3). Кожен п'ятий респондент вказує як недолік на велику кількість показників діяльності та незрозумілі службові вказівки. Цілковито логічним видається те, що поганий обмін інформацією між працівниками різних підрозділів заважає більшій частині респондентів (21,2 %) сильніше, ніж поганий обмін інформацією між працівниками одного підрозділу (9,5 %). 10,6 % респондентів вказали, що їм нічого не заважає у роботі.





Рис. 3. Явища, які найбільше заважають у щоденній роботі/службі, %

Серед явищ, які найбільше заважають у щоденній роботі/службі та впливають на загальний рівень задоволеності, на підставі застосування дерева класифікації, можна виокремити такі:

відсутність робочої стабільності – постійні організаційні зміни (частка незадоволених серед таких осіб становить 44,6 %);

відсутність робочої стабільності – постійні організаційні зміни та одночасно покладання на мене керівництвом підрозділу виконання невласливих моїй діяльності завдань (71,4 %);

відсутність робочої стабільності – постійні організаційні зміни, покладання на мене керівництвом підрозділу виконання невласливих моїй діяльності завдань та одночасно значна завантаженість роботою (86,1 %).

На думку респондентів *кар'єрне зростання* залежить насамперед від високих показників у роботі (48,4 %) та відданості службі (42,3 %), добрих стосунків з керівництвом (19,4 %), щасливого випадку (16,2 %), родинних зв'язків з керівництвом або іншими впливовими особами (15,4 %), підвищення професійної

кваліфікації у навчальних закладах (12,8 %). Загалом працівники ОВС відмічають важливість здібностей та працелюбності для кар'єрного зростання. Водночас, просуванню по службі деякою мірою сприяє і непотизм. Добрі стосунки з колегами по роботі (11,9 %) та послуги або подарунки керівництву (7,1 %) обрало помітно менша кількість респондентів. Серед осіб, які відмічають у підрозділах вплив на кар'єрне зростання родинних зв'язків з керівництвом або іншими впливовими особами, більше незадоволених службою (56,4 % проти 30,8 % за вибіркою в цілому). Так само і особи, які відмітили у підрозділах факт надання послуг або подарунків керівництву, більшою мірою незадоволені службою (53,6 %).

Респондентам пропонувалося відмітити *бажаний розмір мінімального грошового забезпечення* працівника поліції на місяць. Медіанне значення, яке поділяє числовий ряд на дві рівні половини, становить 10 тис. грн., а середнє – 12 тис. 544 грн. Дещо вище, ніж за вибіркою в цілому, оцінюють мінімальне грошове забезпечення співробітники кримінального блоку (медіанне значення – 12 тис. грн.) та досудового слідства (медіанне значення – 15 тис. грн.). Усі відповіді згруповані у чотири категорії: 27,1 % – називали суми до 8000 грн. (що приблизно відповідає на сьогодні розміру двох середніх зарплат найманих працівників після оподаткування), 34,8 % – від 8001 до 10000 грн. (включно), 18,8 % – від 10001 до 15000 грн. (включно) та 19,2 % респондентів – більше 15001 грн. Особи з більшою вислугою та віком загалом схильні називати більший розмір грошового забезпечення поліцейського. Серед представників різноманітних служб мінімальні розміри грошового забезпечення (до 8 тис. грн.) вказують представники ДСО, патрульна служба, а максимальні (10–15 тис. та понад 15 тис. грн.) – переважно працівники досудового слідства (таблиця 3). Представники блоку міліції громадської безпеки називали середні цифри зарплати – 8–10 тис. грн.

**Бажаний розмір мінімального грошового забезпечення залежно від підрозділу, %**

	до 8000 грн. (A, B, C, D, E)	8001 до 10000 грн. (B)	10001 до 15000 грн. (C)	15001 до 20000 грн. (D)	20001 до 30000 грн. (E)	понад 30000 грн. (F)
до 8000 грн.	11,6	10,5	42,3 (A, B, D, F)	28,9 (A, B)	39,6 (A, B, D, F)	24,6 (A, B)
8001 до 10000 грн.	32,3	27,0	29,4	41,2 (A, B, C, F)	32,5	31,7
10001 до 15000 грн.	22,0	25,7 (C, D, E)	16,0	17,8	13,6	21,8
15001 до 20000 грн.	34,1 (C, D, E, F)	36,8 (C, D, E, F)	12,3	12,1	14,3	21,8 (C, D)

*Примітка.* Зіставлення пропорцій за стовпчиками ґрунтуються на двосторонньому критерії за рівня статистичної значущості  $\alpha=0,05$ . Для кожної пари, в якій виявлені значущі відмінності, буква, що позначає категорію з меншою пропорцією в стовпчику, з'являється в категорії з більшою пропорцією в стовпчику.

З проведеного аналізу можна зробити такі *висновки*.

За рубежом існує позитивний досвід проведення опитувань серед значних за обсягом вибірок персоналу поліції з актуальних питань, що охоплюють значні за обсягом вибірки респондентів. Внутрішнє опитування дає можливість зафіксувати основні проблеми системи МВС України та стан змін, які покращують або погіршують ситуацію.

Загалом в органах МВС України було більше людей, які задоволені службою, чим тих, хто не задоволений, а при просуванні службовою кар'єрою головним чинником є результативність в роботі та відданість службі. Визначення учасниками опитування "роботи на статистику" як головного недоліку повсякденної діяльності вочевидь обумовлює звернення до позавідомчої оцінки і відповідних соціологічних методів збору інформації щодо ставлення населення до поліції та визначення поліцейськими проблем своєї діяльності.

Задоволеність роботою в органах МВС України обумовлювалася її стабільністю, можливістю кар'єрного зростання та психологічним кліматом у колективах. Такий перелік чинників напевне притаманний і для будь-якої трудової діяльності. Слід зазначити, що підтверджена опитаними значна потреба у належному матеріально-технічному забезпеченні службової діяльності (формений одяг, транспорт, комп'ютерне обладнання та зв'язок, стан приміщення) пов'язана з наявністю бюджетного фінансування.

Більшість опитаних оцінили низько свій матеріальний статус, а відтак питання підняття грошового забезпечення для покращення діяльності працівників МВС України виходить при реформуванні на перший план. Краще матеріально забезпечені працівники відчують більшу задоволеність службою та одночасно визначають більший розмір бажаного мінімального грошового забезпечення. На думку від 25 % до 50 % опитаних респондентів, мінімальне грошове забезпечення поліцейського на місяць на сьогодні має становити близько 8–10 тис. грн. При цьому більш високий розмір оплати праці поліцейського називають представники кримінального блоку та досудового слідства.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бова А.А. Задоволеність поліцейських роботою (досвід іноземних соціологічних опитувань) // Наука і правоохорона. – 2015. – № 4. – С. 119–125.
2. Wang Y., Zheng L.; Hu T., Zheng Q. Stress, Burnout, and Job Satisfaction Case of Police Force in China // Public personnel management. – 2014. – September. – Vol. 43. – № 3. – P. 325–339.
3. Jo Y., Hoover L. Source of job satisfaction among South Korean police officers // International Journal of Police Science and Management. – 2012. – Vol. 14. – № 2. – P. 136–153.
4. Reiner M., Zhao J. The Determinants of Job Satisfaction Among United States Air Force Security Police: A Test of Rival Theoretical Predictive Models // Review of Public Personnel Administration. – July. – Vol. 19. – № 3. – P. 5–18.
5. Johnson R. Police Officer Job Satisfaction: A Multidimensional Analysis // Policy Quarterly. 2012. – Vol. 15. – № 2. – June. – P. 157–176.
6. Talarico S., Swanson C. Police Perceptions and Job Satisfaction // Work and Occupations. – 1982. – Vol. 9. – № 1. – February. – P. 59–78.
7. Tomazevic N., Seljak J., Aristovnik A. Factors Influencing Employee Satisfaction in the Police Service : The Case of Slovenia University of Ljubljana, Faculty of Administration // MPRA Paper № 62037. – 2015. – 12 February. – 36 p.

8. *Brzeźniak A., Chmielewska A., Lesiak M.* Satysfakcja z pracy policjantów i pracowników policji - raport z badania. – Warszawa, 2012. – Maj. – 255 p.

9. *Brzeźniak A., Chmielewska A., Firsiuk M., Furgaua B., Kubik J.* Satysfakcja z pracy policjantów i pracowników cywilnych Policji – opinie o sytuacji i warunkach pracy oraz kondycji materialnej // Satysfakcja z pracy policjantów i pracowników cywilnych Policji - opinie o sytuacji i warunkach oraz kondycji materialnej. – Szczytно 2011. – 523 p.

10. *Реформування ОВС України : оцінки та позиції працівників міліції // Концептуальні підходи до реформування органів внутрішніх справ як складової правоохоронної системи та сектору безпеки і оборони України. Інформаційно-аналітичні матеріали до Круглого столу “Концептуальні підходи до реформування МВС у контексті загальнонаціонального плану реформ” 16 квітня 2015 р. – К. : Центр Разумкова, 2015. – С. 42–56.*

Отримано 08.06.2016

## ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

УДК 34.07:340.11

**В.В. Буран,**  
здобувач ДНДІ МВС України

### МІСЦЕ НАУКИ ПОЛІЦЕЙСЬКОГО ПРАВА В СУЧАСНІЙ СИСТЕМІ ЮРИДИЧНИХ ЗНАТЬ ТА ПРАВОВІЙ СИСТЕМІ УКРАЇНИ

*Статтю присвячено аналізу питання розвитку в Україні поліцейського права як самостійної галузі сучасного права й науки, що регулює відносини у сфері державного управління правоохоронною діяльністю, розглянуто зафіксовані в юридичній літературі підходи до визначення сутності поліцейського права, окреслено погляди сучасних українських науковців щодо підстав виокремлення науки поліцейського права.*

**Ключові слова:** поліція, поліцейське право, норми поліцейського права.

*Статья посвящена анализу вопроса развития в Украине полицейского права как самостоятельной отрасли современного права и науки, регулирующего отношения в сфере государственного управления правоохранительной деятельностью, рассмотрены зафиксированные в юридической литературе подходы к определению сущности полицейского права, определены взгляды современных украинских ученых относительно причин выделения науки полицейского права.*

**Ключевые слова:** полиция, полицейское право, нормы полицейского права.

*Paper is devoted to the analysis of the issue of the development in Ukraine of the police right as an independent branch of the modern right and science governing the relations in the sphere of public administration by law-enforcement activity; the approaches to the definition of the essence of police right recorded in legal literature are considered, views of modern Ukrainian scientists concerning the reasons of allocation of science of the police right are defined.*

**Keywords:** police, police right, norms of the police right.

Перед сучасною українською правовою наукою постало важливе завдання, пов'язане з переосмисленням місця і ролі поліцейського права у сучасній демократичній та правовій державі, нагальна потреба усунення низки стереотипів, сформованих у процесі соціально-історичного формування науки поліцейського права та включення її у систему юридичних знань та правову систему України.

Аналіз сучасної правової літератури показує, що проблематика поліцейського права нині активно дискутується в адміністративно-правовій науці. Окремі аспекти цієї проблеми досліджувалися у роботах Ю.Є. Аврутіна, І.П. Антонова, К.С. Бельського, О.П. Головіна, А.Т. Комзюка, М.М. Москаленка, І.І. Мушкета, М.В. Лошицького, Ю.П. Солов'я, Ю.М. Старилова, М.Л. Тихомирової, О.С. Проневича, Р.С. Мельника, Ю.І. Римаренка та ін. Однак, незважаючи на зростаючий інтерес до цієї проблематики, розвинена поліцейсько-правова теорія, усталений категоріально-понятійний апарат, чітке усвідомлення перспектив розвитку поліцейського права й досі відсутні.

Вважаємо, що поліцейське право можна визнати самостійним елементом сучасної системи права. Тому розглянемо підходи до визначення сутності поліцейського права, які на сьогодні існують у юридичній літературі.

Як зазначає К.С. Бельський, поліцейське право – це організована сукупність правових норм, які регулюють суспільні відносини у сфері охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки [1]. З точки зору І.П. Антонова поліцейське право – це сукупність правових норм, призначених для регулювання суспільних відносин у зв'язку та з приводу практичної реалізації приписів органів виконавчої влади [2]. Ю.П. Соловей під поліцейським правом розуміє організовану сукупність правових норм, що регулюють суспільні відносини у сфері поліцейської діяльності, що здійснюється поза рамками цивільного, кримінального та кримінально-виконавчого процесів [3]. Він звертає увагу, що нормами поліцейського права регулюється тільки поліцейська діяльність, яка здійснюється поза межами цивільного, кримінального та кримінально-виконавчого процесу. Ф.Д. Фіночко визначає поліцейське право як науку про поліцію у широкому сенсі слова, що означає сукупність державних і громадських заходів, спрямованих на охорону й розвиток народного добробуту й безпеки [4].

Існує і більш широке визначення поняття “поліцейське право”, надане, наприклад, І.І. Мушкетом, який вважає, що поліцейське право є регулятивно-охоронною системою, наділеною реальною (легітимною, забезпеченою системою дієвих гарантій) можливістю керувати на основі застосування переконання і примусу діями індивідуальних і колективних суб'єктів права з метою узгодження інтересів особистого, корпоративного і загальносоціального характеру, а також підпорядкування цих інтересів єдиній волі [5].

Таким чином, з урахуванням наданих визначень поняття “поліцейське право”, його можна розглядати як у широкому, так і у вузькому сенсі. Під поліцейським правом у широкому сенсі слід розуміти сукупність правових норм, що регулюють відносини, які виникають під час діяльності усіх правоохоронних органів внутрішніх справ України щодо охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки, попередження та боротьби зі злочинами та адміністративними правопорушеннями, охорони та захисту прав і свобод громадян у пріоритетних сферах суспільного життя. Під поліцейським правом у вузькому сенсі слід розуміти сукупність правових норм, що регулюють відносини, які виникають під час діяльності поліції щодо охорони публічного порядку та забезпечення громадської безпеки, попередження та боротьби зі злочинами й адміністративними правопорушеннями, охорони та захисту прав і свобод громадян у пріоритетних сферах суспільного життя.

Найбільш повно на сьогодні питання поліцейського права досліджені К.С. Бельським [1]. Він абсолютно чітко розкрив значення поліції та поліцейського права для сучасної держави, яке полягає у тому, що останні є обов'язковими елементами, без яких неможливе існування правової держави. “Слід пам'ятати, — пише К.С. Бельський, — що правова держава розвивається разом із формуванням громадянського суспільства і є фактором удосконалення цього суспільства, забезпечуючи його безпеку. Громадянське суспільство – це суспільство, яке завершує своє формування у межах правової держави з її ідеями пріоритету права, єдності права та закону, верховенства закону і достатньо сильного, кваліфікованого та підпорядкованого закону поліцейського апарату” [1]. Відзначимо, однак, що викладена теза не нова, її можна зустріти ще у працях Отто Майєра, які побачили світ наприкінці ХІХ — на початку ХХ ст. Більш ніж сто років тому видатний німецький вчений писав, що формування правової держави викликає

принципові зміни у діяльності поліції, яка, будучи частиною адміністрації, вже не може застосовувати свої примусові заходи без законодавчого підґрунтя, зосередженого у нормах поліцейського права.

Починаючи з 90-х років ХХ століття у вітчизняній юридичній науці почали висловлюватися думки щодо необхідності виокремлення поліцейського права в окрему науку та можливість існування його як одного із самостійних елементів сучасної системи права.

Як слушно зазначає Ю.І. Римаренко, необхідно однозначно визнати існування поліцейського права як одного з елементів вітчизняної правової системи, що є сукупністю правових норм, які регулюють суспільні відносини у сфері поліцейської діяльності, тобто діяльності органів виконавчої влади (посадових осіб) та інших уповноважених на те суб'єктів, пов'язаної з безпосереднім забезпеченням прав і свобод фізичних і юридичних осіб [6]. Оскільки поліцейське право розвивається у напрямі формування більшого внутрішнього взаємозв'язку його джерел, більшої їх відособленості від іншої маси законодавства і, отже, посилення своєї автономності, цілком ймовірно визнання за поліцейським правом статусу самостійної галузі права, як це відбулося з банківським, екологічним та земельним правом.

Схожої позиції дотримується В.Д. Гвоздецький, який визначає поліцейське право як самостійну галузь сучасного права й науки, що регулює історично сформовані суспільні відносини у сфері державного управління правоохоронною діяльністю, регламентує діяльність органів охорони громадського порядку та застосування адміністративного примусу, забезпечення внутрішньої безпеки держави загалом [7]. Він вважає, що за допомогою поліцейського права можна було б оптимально визначити склади адміністративних правопорушень і відповідальність за їх учинення, регламентувати порядок застосування засобів прямого адміністративного примусу, в тому числі спеціальних засобів, вогнепальної зброї, провадження за справами про адміністративні правопорушення, ліцензійно-дозвільну систему, порядок введення на території країни спеціальних режимів. На сучасному етапі розвитку суспільства поліцейське право має також визначати структуру та повноваження державних органів виконавчої влади, наділених поліцейськими функціями. Слід відокремити норми, які захищали б права та свободи громадян від неправомірних дій органів, наділених поліцейськими функціями. До таких органів у нашій країні мають бути віднесені поліція, органи державної безпеки, податкові, митні, прикордонні служби, державні інспекції та громадяни, які виконують функції охорони громадського порядку та цивільного контролю. Перелік цих органів має бути вичерпним, а додатковими повноваженнями вони можуть бути наділені лише законодавцем. Розв'язанню цих проблем, на думку вченого, сприятиме кодифікація поліцейського законодавства України, яке відповідало б вимогам, що ставляться Європейським Співтовариством до поліцейської діяльності та захисту прав та основних свобод людини і громадянина в умовах демократії.

Р.С. Мельник наголошує на необхідності реанімування поліцейського права та включення його у систему українського права та зазначає, що поліцейське право (сукупність правових актів, які регулюють діяльність поліції та визначають її взаємовідносини з приватними особами) не розглядається як цілісний предмет наукового аналізу. На його думку, дослідження окремих правових актів, що регулюють діяльність поліції, проводяться безсистемно і непослідовно [8]. Автори, які займаються цією проблематикою, орієнтуються на вирішення окремих, приватних завдань, не прагнучи до побудови завершеної наукової конструкції. Огляд чинного законодавства України показує, що нині у нашій державі існує

велика кількість нормативних актів, які встановлюють правові засади та порядок діяльності правоохоронних органів, визначальне місце у системі яких займає поліція. Це пов'язано насамперед з кількістю та різноманітністю завдань, які покладаються на неї, що загалом відповідає європейським та світовим стандартам. Але принципового значення набуває досконалість законодавства стосовно діяльності поліції. Адже якщо законодавство про діяльність поліції не буде ґрунтуватися на принципах верховенства права, не буде пронизане ідеями пріоритету прав та свобод особи, то поліція ніколи не стане поборником права та закону. Тому нормативні акти, які регулюють діяльність поліції, мають постійно знаходитися у полі зору як суб'єктів правотворчості, так і науковців, які повинні стежити за їх відповідністю основним засадам функціонування правової держави та очікуванням суспільства, розробляти та впроваджувати у життя нові, більш сучасні та більш демократичні механізми функціонування поліції. Однак системно й послідовно це завдання може бути вирішено лише у тому разі, коли названі нормативні акти будуть чітко відмежовані від інших правових актів, які регулюють діяльність публічної адміністрації. Тобто нормативні акти щодо діяльності поліції мають скласти самостійний предмет науково-теоретичного аналізу, що може бути досягнуто шляхом виділення у системі українського права поліцейського права [9]. Ми погоджуємося з точкою зору Р.С. Мельника, що поліцейське право має поставати складовою частиною Особливої частини адміністративного права, оскільки ця галузь права покликана, з одного боку, втілити у життя конституційні приписи щодо забезпечення безпеки у державі, а з іншого – змінити формат відносин між правоохоронними органами та приватними особами, на що вже давно сподівається українське суспільство.

Водночас необхідно звернути увагу на те, що існують й інші думки, зокрема щодо віднесення поліцейського права до підгалузі адміністративного права. Для такого виділення, на думку М.В. Лошицького, є всі необхідні умови [10]. По-перше, наявний специфічний предмет регулювання – відносини у сфері громадського порядку, які є специфічним різновидом управлінських відносин. Такі відносини вимагають своєї правової регламентації, яка здійснюється за допомогою норм поліцейського права. По-друге, своєрідність поліцейського права як підгалузі виражається в тому, що притаманний йому єдиний метод правового регулювання базується на специфічному способі впливу на людську поведінку – на нагляді та можливості в окремих випадках застосувати адміністративний примус. Саме через це всередині підгалузі відбувається складне поєднання регулятивних і правоохоронних (деліктних) норм, які покликані забезпечити цілісне регулювання відносин у сфері охорони громадського порядку та правопорядку. По-третє, поліцейське право як підгалузь адміністративного права характеризує таку ознаку, як законодавча відокремленість. Норми поліцейського права одержують зовнішнє оформлення в нормативних – законодавчих і підзаконних – актах. Порівнюючи радянське “поліцейське законодавство” з сучасним українським, необхідно відзначити появу якісно нового аспекту в останньому: в його структурі більшу питому вагу зайняли законодавчі акти прямої дії. Достатньо назвати Закон України “Про Національну поліцію” – законодавчий акт, який не страждає декларативністю та бланкетністю. Норми поліцейського права, які встановлюють та охороняють громадський порядок, створюють систему, яка повинна відзначатися стабільністю та узгодженістю норм між собою. Тому дуже важливо, щоб громадський порядок регламентувався єдиним законодавчим актом, який би узгоджував між собою та регламентував усі інші нормативні акти поліцейського характеру. Ця проблема набула особливої



актуальності в наш час, коли подібні акти видаються як органом законодавчої, так і органами виконавчої влади. Поліцейське право та наука про нього як наука Особливої частини адміністративного права разом із науковими дослідженнями публічного управління, адміністративного судочинства та адміністративної відповідальності є ядром теорії та практики адміністративного права. Це проглядається також у тому, що загальні принципи адміністративного права вже давно були розвинені судовою практикою, насамперед Вищого адміністративного суду Пруссії, а також частково кодифіковані [11]. У певний час вчення про управління у широкому розумінні звернулося до вивчення теми поліції. Зрозуміло, однак, що теорія робить акцент на методах адміністративної доктрини та науки, переважно досліджуючи сам процес управління, а не вибір можливих альтернатив здійснення цього процесу.

Як стверджує Ю.В. Фомін, на сьогодні в загальному вигляді під наукою поліцейського права розуміють науку про національну та громадську безпеку. Він зазначає, що наука поліцейського права вивчає понятійний апарат, чинне законодавство в правоохоронній сфері, практику державного управління поліцією, правозастосовну діяльність поліцейських органів та їх посадових осіб та вважає, що поліцейське право має вивчати чинне адміністративне та поліцейське законодавство не абстрактно, а в тісному взаємозв'язку з життям громадян, роботою апарату управління. Таким чином, Ю.В. Фомін пропонує під поліцейським правом розуміти сукупність адміністративно-правових норм, що регулюють відносини, які виникають під час діяльності поліції щодо охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки, запобігання й боротьби зі злочинами та адміністративними правопорушеннями [12].

Поліцейське право є системним утворенням, яке включає в себе такі інститути: норми поліцейського права, об'єкти поліцейської охорони, суб'єкти поліцейської діяльності, методи поліцейської діяльності та форми поліцейської діяльності. Система зазначених інститутів становить єдину основу поліцейського права. З метою отримання більш повного уявлення про роль поліцейського права як правової основи діяльності поліції вважаємо за доцільне надати коротку характеристику вказаним інститутам. Так, норми поліцейського права покладають на громадян необхідність виконання різноманітних обов'язків у сфері охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки, дотримання встановлених правил, тобто адміністративно-правових заборон, що передбачає застосування певних обмежень у користуванні правами та свободами. Усе вищенаведене є "негативними обов'язками", які наказують утримуватися від учинення протиправних дій та які передбачені забороняючими нормами. "Негативні обов'язки" становлять основу поліцейського права, оскільки діяльність органів внутрішніх справ безпосередньо пов'язана зі здійсненням контролю за дотриманням громадянами встановлених заборон, але "негативні обов'язки" мають поєднуватися з реалізацією громадянами наданих їм чинним законодавством прав і свобод. Таким чином, безперешкодна реалізація громадянами наданих їм прав і свобод буде можливою лише за умов сумлінного дотримання тими ж самими громадянами покладених на них обов'язків. У той самий час норми поліцейського права покладають необхідність реалізації "негативних обов'язків" не лише на громадян, а й на поліцейські органи та їх посадових осіб, оскільки саме їм держава довірила застосування заходів державного примусу. Зазначені норми поліцейського права регулюють діяльність поліцейських органів щодо спостереження та застосування заходів адміністративного примусу в громадських місцях.

З огляду на викладене вважаємо, що поліція є необхідною ланкою публічної адміністрації, покликаною у спеціальній формі, через застосування примусових

заходів, заснованих виключно на законних підставах, забезпечувати та охороняти публічний порядок та безпеку. Завдання поліції полягає у тому, щоб гарантувати приватним особам так зване відчуття безпеки, що є одним із найвагоміших здобутків правової держави [12]. Чим впевненіше та безпечніше почувають себе громадяни, тим стабільніша держава. Саме з огляду на це питання підвищення відчуття безпеки постійно перебуває у полі зору керівництва розвинутих європейських країн, яке неодмінно пов'язує його з роботою саме поліції. Наша держава взяла на себе ряд надзвичайно важливих та принципових зобов'язань перед українським народом. Зокрема, у ст. 3 Основного Закону проголошено, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [13]. У ч. 3 ст. 17 Конституції України наголошено, що забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом. Отже, визначальна роль у процесі охорони людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки належить правоохоронним органам, діяльність яких має регулюватися виключно законом. Все викладене дає підстави стверджувати, що наразі необхідно визнати поліцейське право самостійною галуззю українського права. Без цього просунути у напрямку створення такої системи нормативних актів про діяльність поліції, яка б відповідала сучасним світовим та європейським стандартам, не можливо.

Виділення поліцейського права в окрему науку сприятиме активізації відповідних наукових досліджень, спрямованих на вивчення окремих його інститутів. Безумовно, це позитивно позначиться також і на рівні вивчення поліцейського права студентами цивільних вищих навчальних закладів юридичного профілю, а головне – спеціалізованих навчальних закладів, які якраз і готують майбутніх поліцейських. Відтак логічним наступним кроком є створення у вищих навчальних закладах системи МВС України однойменних кафедр.

Для юристів, діяльність яких спрямована на управління, захист, охорону й забезпечення безпеки кожного громадянина, вивчення курсу поліцейського права може бути корисним з погляду формування розвинутого правового світогляду. Крім того, в аспекті реформування відомчої освіти, зокрема розрізнення юридичної освіти та професійної підготовки поліцейських, курс поліцейського права, на нашу думку, буде необхідним, насамперед, для реалізації завдань підготовки поліцейських. У вищих навчальних закладах юридичного профілю доцільно створити однойменні кафедри та запровадити навчальні дисципліни “Поліцейське право” та “Порівняльне поліцейське право”, у рамках яких розглядати такі проблеми: історія поліції, джерела поліцейського права, місце поліції в системі органів державної влади, організаційна структура, завдання і компетенція поліції, захист службової інформації, законність у діяльності поліції, захист від незаконних дій поліції, застосування примусу поліцейськими службовцями, здійснення повноважень і службова відповідальність, проходження служби в поліції.

Остаточне вирішення питання сутності та практичної спрямованості зазначеної навчальної дисципліни потребує проведення подальших наукових досліджень, круглих столів, а також аналізу не лише зарубіжного досвіду, а й вітчизняної історії юридичної освіти.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Бельский К.С.* Полицейское право : лекц. курс / К.С. Бельский / под ред. А.В. Куракина. – М. : Дело и сервис, 2004. – 816 с.
2. *Антонов И.П.* Полицейское право: быть или не быть? / И.П. Антонов // Юридическое образование и наука. – 2001. – № 3. – С. 34–39.
3. *Соловей Ю.П.* Российское полицейское право : история и современность / Ю.П. Соловей // Государство и право. – 1995. – № 6. – С. 75–85.
4. *Фіночко Ф.Д.* Поліцейське право – складова частина адміністративного права / Ф.Д. Фіночко // Проблеми законності : респ. міжвідом. наук. зб. ; відп. ред. В.Я. Тацій. – Харків : Нац. юрид. акад. України, 2004. – Вип. 66. – С. 88–96.
5. *Мушкет И.И.* Генезис “полицейского права” в контексте эволюции правовой системы России (Историко-теоретический анализ) : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / И.И. Мушкет. – СПб., 2003. – 452 с.
6. Антологія міжнародного поліцейського права. (Історія. Предмет. Методи. Норми. Класифікація) у двох томах / За загальною редакцією : Ю.І. Римаренка, В.Я. Тація, А.П. Гетьмана, О.М. Джужі, О.В. Негодченка, В.І. Олефіра, В.М. Чиснікова. Т.2. Поліцейське право : становлення і сучасність. – Херсон : Айлант, 2014. – 888 с
7. *Гвоздецький В.* Становлення поліцейської науки про поліцейське право / В. Гвоздецький [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/VAUMVS/2010\\_4/gvozdet.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/VAUMVS/2010_4/gvozdet.pdf).
8. *Мельник Р.С.* Система адміністративного права України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Р.С. Мельник ; Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2010. – 415 с.
9. *Мельник Р.С.* Поліцейське право в Україні : нотатки до наукової дискусії // Юрист України. – 2011. – № 3 (16). – С. 32–37
10. *Лошицький М.В.* Реабілітація поліцейського права / М.В. Лошицький // Право України. – 2002. – № 7. – С. 95 – 99.
11. *Лошицький М.В.* Поліцейське право в системі права України / М.В. Лошицький // Публічне право. – 2012. – № (3)7. – С. 71–75.
12. *Фомін Ю.В.* Поліцейське право та поліцейське законодавство як правова основа діяльності органів внутрішніх справ / Ю.В. Фомін // Право і Безпека. – 2011. – № 4. – С. 90–95.
13. Про Національну поліцію : Закон України : від 02.07.2015 № 580-VIII// Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 40–41.
14. Конституція України : Закон України : від 28.06.1996 р., № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30.

Отримано 10.05.2016

УДК: 336.11

Д.Я. Басс,

кандидат економічних наук, докторант

## СУБ'ЄКТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ

*У статті розглянуто різні підходи до визначення поняття та класифікації суб'єктів забезпечення економічної безпеки. Визначено головне завдання суб'єктів забезпечення економічної безпеки, яке полягає у передбаченні і випередженні можливих загроз, що призводять до кризового стану, їх мінімізація, а також проведення антикризового управління. На прикладі України проаналізовано функції суб'єктів забезпечення економічної безпеки. Обґрунтовано вибір конкретних засобів і шляхів забезпечення національної безпеки в Україні.*

**Ключові слова:** національна безпека, економічна безпека, рівні економічної безпеки, суб'єкти, держава, національний інтерес, загроза.

*В статье рассмотрены различные подходы к определению понятия и классификации субъектов обеспечения экономической безопасности. Определена главная задача субъектов обеспечения экономической безопасности, которое заключается в предвидении и опережении возможных угроз, приводящих к кризисному состоянию, их минимизация, а также проведения антикризисного управления. На примере Украины проанализированы функции субъектов обеспечения экономической безопасности. Обоснован выбор конкретных средств и путей обеспечения национальной безопасности в Украине.*

**Ключевые слова:** национальная безопасность, экономическая безопасность, субъекты, государство, национальный интерес, угроза.

*In paper various approaches to the determination of the concept and classification of subjects of ensuring economic safety are considered. The main task of subjects of ensuring economic safety which consists in anticipation and an advancing of the possible threats leading to a crisis state, their minimization, and also carrying out of crisis management is defined. On the example of Ukraine several functions of the subjects of ensuring of the economic safety are analyzed. The choice of specific means and ways of the ensuring of national security in Ukraine is reasonable.*

**Keywords:** homeland security, economic safety, subjects, state, national interest, threat.

Безпека є однією із характеристик і умов функціонування соціальних, економічних та інших систем. Між тим, при розкритті сутності безпеки вкрай важливим є розкриття її структури. Передусім це необхідно для більш ефективного правового регулювання економічної безпеки.

Істотні зміни в економіці впливають і на вимоги щодо забезпечення її безпеки. Тож це питання викликало зацікавленість багатьох дослідників. На проблемах економічної безпеки, дослідженні організаційно-правового механізму її забезпечення зосередилися Л. Кистерський, В. Решетняк, О. Белов, І. Бінько, Я. Жаліло, В. Пономарьов, Ю. Макогон, А. Ревенко, В. Селіванова, В. Сідак, В. Крутов, А. Татаркін та ін.

Незважаючи на це, питання щодо суб'єктів забезпечення економічної безпеки все ще залишається дискусійним. Тому ця стаття має на меті визначити їх коло та здійснити класифікацію.

Економічна стабільність нерозривно пов'язана з поняттям економічної безпеки, тобто надійного захисту від різних видів загроз. При цьому саме трактування економічної безпеки зумовлює різні підходи до виокремлення суб'єктів її забезпечення.

Наприклад, М. Міненко пропонує класифікувати суб'єкти забезпечення економічної безпеки, відштовхуючись від наступних критеріїв: залежно від напрямку забезпечення (силова, пожежна, інформаційна, кадрова, майнова, економічна, екологічна та технологічна безпека), форм власності (державні і приватні), правової основи функціонування (офіційні та неофіційні), належності до структури підприємства (внутрішні і зовнішні) та регламенту відносин (договір, наказ, посадова інструкція). За винятком останнього критерію, такий поділ можна визнати цілком прийнятним. Втім, М. Міненко веде мову про класифікацію суб'єктів забезпечення економічної безпеки підприємств, що впливає і на їх класифікацію [1].

У свою чергу М. Ваврін, О. Ревак та В. Прокопенко здійснюють класифікацію суб'єктів забезпечення економічної безпеки, відштовхуючись від рівнів економічної безпеки: особистісного (окремі індивіди), мікроекономічного (домашні господарства, ділові підприємства), майже тотожного йому галузевого (значні підприємства, окремі галузі економіки, соціальні групи), регіонального (окремі регіони, групи регіонів, місцеві органи влади), макроекономічного (окремі держави з їх механізмом забезпечення економічної безпеки), наднаціонального (міждержавні, інтеграційні об'єднання), глобального (світове господарство, світова валютно-фінансова система тощо) [2, с. 19–20; 3, с. 153–154].

У вузькому розумінні суб'єкти економічної безпеки – це спеціальні служби, які займаються організацією й проведенням заходів, спрямованих на захист інтелектуальної власності, договірної бази, протидію промислово-економічному шпигунству. Якщо вести мову про економічну безпеку підприємства, з цим твердженням можна погодитися. Однак, якщо йдеться про економічну безпеку в контексті вивчення національної чи державної безпеки, воно потребує уточнення.

Попри всі розмови про крах державного суверенітету, держава все ще продовжує відігравати чільну роль у практичній реалізації економічної безпеки. Незалежно від форми державного правління, не існує іншого способу управління економічними процесами, як за допомогою державного регулювання. Дискусії можуть вестися лише про ступінь цього регулювання.

На сьогодні вже виникло навіть спеціальне вчення про економічну безпеку держави – екосестейт. У супереч поширеним переконанням щодо звуження суб'єктів забезпечення безпеки до т. зв. силового блоку, воно стверджує, що це – справа кожної державної установи. Цілковито логічно робиться висновок, що будь-яка неефективна робота державного механізму призводить до погіршення екосестейту. З одного боку, сама праця державних установ суттєво впливає на його стан, а з іншого, – кожна з державних установ залежить від стану екосестейту. Тож причетність державних установ до забезпечення економічної безпеки визначається рівнем їх пов'язаності з екосестейтом [4, с. 101].

Система економічної безпеки держави, тобто організована державою сукупність суб'єктів (державних органів, громадських організацій, посадових осіб та окремих громадян, які здійснюють узгоджену діяльність в межах законодавства, об'єднаних метою і завданнями захисту національних інтересів) включає в себе об'єкти і суб'єкти безпеки, інститути та засоби її забезпечення, їх функціональну визначеність [5]. Таким чином, об'єктом економічної безпеки держави є об'єкти економічних відносин на її території. Суб'єктами ж, якщо бути послідовними і враховувати

попередню умову, є усі фізичні та юридичні особи – учасники економічних відносин, а також держава та її органи. При цьому низка об'єктів виступає одночасно і в ролі суб'єктів, і держава, здійснюючи свої функції через органи законодавчої, виконавчої та судової гілок влади, є основним суб'єктом економічної безпеки.

Ведучи мову про критерії визначення і класифікації суб'єктів економічної безпеки, доцільно згадати твердження О. Семківа, котрий наголошував на значенні національного інтересу при визначенні зовнішньої політики [6]. Тому, говорячи про систему економічної безпеки, ми мусимо зважати на значення національного економічного інтересу, оскільки від цього залежить вироблення ефективних засобів її реалізації та захисту. Саме він відіграє визначальну роль у діяльності системи економічної безпеки. Кожна суверенна країна має власні національні інтереси, які не збігаються з інтересами інших країн, а в ряді випадків і альтернативні їм. Тож при визначенні суб'єктів забезпечення економічної безпеки доцільно ключовим фактором вважати рівень участі тієї чи іншої структури (інституту) у забезпеченні національного економічного інтересу.

Мусимо зупинити увагу на засобах забезпечення економічної безпеки: правових, економічних, інформаційних, політичних, ідеологічних, моральних та організаційних. У системі економічної безпеки на національному рівні ці засоби захисту економічних інтересів кожного суб'єкта мають бути “вмонтовані” в усі суспільні і державні механізми. Це означає, що економічні, політичні, правові і моральні норми суспільного життя повинні зобов'язувати і надавати можливість усім суб'єктам економічної діяльності захищати свої інтереси [5].

Таким чином, з точки зору забезпечення національної безпеки, суб'єктами економічної безпеки виступають держава та її інститути (міністерства та відомства, спеціальні служби), установи та організації (як державного, так і приватного сектору), що здійснюють свої головні функції у цій сфері через органи законодавчої, виконавчої та судової влади. І, безумовно, з огляду на побудову громадянського суспільства, демократизацію соціуму, – громадяни та їх об'єднання.

Держава взаємодіє з інститутами громадянського суспільства: банками, фондами, товариствами споживачів і т.д., підприємцями і суспільством в цілому, а також господарчими суб'єктами на всіх рівнях економіки. Саме усвідомлення важливості забезпечення економічної безпеки та активна життєва позиція зумовлюють активну участь у ньому громадян. При цьому держава є основним суб'єктом забезпечення економічної складової національної безпеки.

Звичайно, за умов глобалізації спроможність відстоювати інтереси власних громадян всупереч будь-яким іншим інтересам зберегли далеко не всі держави. Тож їх здатність на власний розсуд здійснювати економічну політику в інтересах власних громадян і визначає рівень забезпечення економічної безпеки держави. І саме через механізм здійснюється ефективне функціонування системи її економічної безпеки.

Перелік суб'єктів забезпечення державної безпеки України можна виділити передусім шляхом аналізу конституційних норм. Аналіз положень Конституції до суб'єктів забезпечення державної безпеки України дозволяє нам віднести: *Український народ, державу та окремі складові її механізми, про що йтиметься нижче. Адже разом із захистом суверенітету і територіальної цілісності України забезпечення її економічної безпеки є найважливішою функцією держави і справою всього українського народу. Держава як окремий суб'єкт конституційно-правових відносин у цілому та суб'єкт забезпечення державної безпеки зокрема відповідно до положень Конституції України як гарант конституційного ладу виконує свої функції через органи законодавчої, виконавчої та судової влади.*

Тож якщо вести мову про нашу державу, до суб'єктів забезпечення економічної безпеки ми можемо віднести: Президента України, Верховну Раду України, Кабінет Міністрів України, Раду національної безпеки і оборони України, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, Національний банк України, суди загальної юрисдикції, прокуратуру України, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування, Збройні Сили України (із застереженням), Службу безпеки України, Службу зовнішньої розвідки України, Державну прикордонну службу України та інші військові формування, утворені відповідно до законів України, суб'єктів підприємницької діяльності, громадян України та об'єднання громадян [7, с. 4].

Залежно від функцій, котрі вони реалізують при забезпеченні економічної безпеки, їх можна поділити на суб'єкти: **1) з функцією служіння:** *народ, держава, Верховна рада України, Президент України, Кабінет міністрів України, відповідні військові формування та правоохоронні органи, громадяни України;* **2) з функцією обслуговування:** *Рада національної безпеки та оборони України, місцеві державні адміністрації, органи суду;* **3) з функцією сприяння:** *органи прокуратури, Національний банк України* [8, с. 102–108].

Вирішальна роль серед установ, що забезпечують економічну безпеку суспільства, належить передусім інституту Президента України. Відповідно до Конституції і законів України Президент як глава держави та гарант державного суверенітету здійснює загальне керівництво у сфері економічної безпеки та координує діяльність різних гілок влади з питань її забезпечення [9, с. 102].

При Президентові діє Рада Національної безпеки і оборони України (РНБО) – координаційний орган з питань національної безпеки і оборони, що надає пропозиції стосовно реалізації засад внутрішньої і зовнішньої політики у сфері національної безпеки і оборони, координуючи та здійснюючи контроль за відповідною діяльністю органів виконавчої влади. У тому числі, і в сфері економічної безпеки. РНБО визначає стратегічні національні економічні інтереси України та відповідне нормативне забезпечення питань економічної безпеки, концептуальні підходи до цих питань, розробляє заходи щодо захисту національних економічних інтересів, включно з аналітичною роботою. Зокрема, і щодо розв'язання кризових ситуацій, котрі загрожують національній безпеці України [9, с. 106; 10].

Слід зазначити, що низка фахівців, зокрема В. Липкан і П. Бернацький, вказують на невизначеність ролі і статусу РНБОУ. На їхню думку, діяльність цього органу стратегічного управління має бути скерована на організацію управління органами державної влади, а функції контролю слід передати іншому органу [11, с. 25–26].

Другою установою, що діяла при Президентові України до 2004 р., був Координаційний комітет по боротьбі з організованою злочинністю і корупцією. Як видно з назви, він координував та розробляв стратегію діяльності органів, які беруть участь у боротьбі з організованою злочинністю, інформуючи про основні напрями та результати боротьби Президента України та Верховну Раду України [12].

Правову основу економічної безпеки забезпечує орган законодавчої влади – Верховна Рада України. Водночас, вона контролює діяльність державних органів і посадових осіб, окремих установ усіх форм власності в сфері економічної безпеки [9, с. 92].

Кабінет Міністрів України як вищий орган у системі виконавчої влади забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, реалізує в практичній діяльності концепцію, стратегію і тактику економічної безпеки країни.

Він відповідальний перед Президентом України, підконтрольний та підзвітний Верховній Раді України. В складі Кабінету міністрів України можна визначити дві групи інститутів, що забезпечують економічну безпеку.

Це передусім інститути управління економікою, серед яких є Міністерство економіки, Національний банк, Міністерство фінансів, Державна фіскальна служба України, Державна контрольно-ревізійна служба України, Міністерство закордонних справ, інші міністерства та центральні органи виконавчої влади, котрі в межах своїх повноважень здійснюють реалізацію концепцій, програм у сфері економічної безпеки.

Чільна роль тут належить НБУ, котрий здійснює керівництво кредитно-грошовою політикою в інтересах економічної безпеки України. До речі, через установи фінансово-кредитної сфери від НБУ до регіональних фондів більше ніж деінде відбувається взаємодія державного і недержавного секторів забезпечення економічної безпеки.

Доречно відмітити також Державну службу статистики України, діяльність якої все ще знаходиться поза увагою дослідників суб'єктів економічної безпеки. Саме вона аналізує фінансову, інвестиційну, демографічну безпеку, рівень інфляції в Україні. Фактично, її показники можуть виступати критерієм рівня тієї чи іншої загрози економічній безпеці та ефективності заходів по її запобіганню.

Другою складовою в здійсненні економічної безпеки виступають так звані силові структури держави, до яких віднесені Служба безпеки України, Служба зовнішньої розвідки України, Міністерство внутрішніх справ, Національна поліція України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Державна прикордонна служба України, Збройні сили України. Останніх, в силу специфічності їх діяльності, у цій публікації ми розглядати не будемо. Натомість не можна не зупинитись на ролі спецслужб.

Їх специфічні завдання за своїм призначенням можна порівняти з імунною системою людського організму. Адже глобальна конкуренція, змушуючи держави підтримувати конкурентоспроможність економік, таким чином сприяючи їхньому економічному розвитку, водночас провокує диференціацію країн за рівнем життя та нееквівалентний товарообмін між ними і може бути джерелом нестабільності.

Конкурентна боротьба на рівні міждержавних відносин полягає у проведенні заходів щодо надання вигідного впливу та отримання односторонніх переваг, а також здійснення безпосереднього підриву один одного. Розвідувально-підривна діяльність спрямовується на соціально-політичну систему, систему забезпечення безпеки і оборони, економічну систему та науково-технічний потенціал. Незважаючи на зовнішню різноспрямованість, кінцева мета економічного підриву конкурентами спрямовується на досягнення політичних цілей. В сучасних умовах, без вигідного впливу на економіку своїх конкурентів чи партнерів, провідні держави світу не можуть розраховувати на досягнення сприятливих для них політичних умов у будь-якому регіоні [13, с. 4–9].

Інколи в боротьбі із “незручними урядами” економічна війна є передумовою широкомасштабної агресії, як це сталося у Югославії в 1999 р. чи відбувається в Україні на сьогодні.

Згадаймо також, що у широкому розумінні економічна безпека означає захищеність від негативних впливів зовнішнього середовища, а також здатність швидко їх усунути чи мінімізувати. Саме теорія конкурентної боротьби лежить в основі економічної розвідки і контррозвідки. Все більшого поширення набуває недобросовісна конкуренція і навіть економічна війна [13, с. 4–9].



Зрештою, і серед 8-ми основних загроз в економічній сфері, які зазначалися в концептуальних документах ще в середині 90-х років, дві (“слабка система захисту державних таємниць економічного характеру” та “недостатній державний контроль над експортом та імпортом”) стосуються власне компетенції спецслужб і правоохоронних органів [14, с. 85].

Економічний напрямок діяльності залишався незмінним протягом усієї історії спецслужб і завжди знаходив відповідне оформлення в їх організаційно-штатній структурі. Тож у цьому контексті значення спецслужб при забезпеченні економічної безпеки переоцінити важко.

Водночас, вони в жодному випадку не є самостійними та самодостатніми структурами. Це лише інструмент в руках вищої політичної влади держави. Серед українських спецслужб у забезпеченні економічної безпеки чільну роль відіграє СБУ.

Згідно з чинним законодавством на останню покладається (серед чисельних функцій) також і функція захисту економічного, науково-технічного потенціалу, законних інтересів держави та прав громадян від розвідувально-підривної діяльності іноземних спецслужб, посягань з боку окремих організацій, груп та осіб, інформаційно-аналітична робота у цій сфері, охорона державних інтересів у зовнішньоекономічній діяльності, розробка і здійснення заходів щодо захисту державної і комерційної таємниці, розголошення якої може завдати шкоду життєво важливим інтересам України.

Результати кримінологічних досліджень свідчать про високий ступінь проникнення злочинності у сферу суспільно-економічних відносин. Економічна злочинність досягла такого рівня, що є реальною загрозою національній безпеці. Тож в структурі спецслужби діє спеціалізований підрозділ, основним завданням якого є якраз протидія організованих злочинності в економічній сфері, виконання завдань, спрямованих не лише на інформаційне забезпечення, а й зокрема – на боротьбу із безпосереднім підривом економічної і науково-технічної могутності нашої держави [15].

Вкрай важливими є також функції розвідувальних органів, попри поширення думки про те, що саме зацікавлені відомства (Міністерство фінансів чи МЗС, наприклад) повинні бути основними постачальниками економічної розвідувальної інформації, витісняючи спецслужби на другий план.

Завдання економічної розвідки держав зводяться до інформаційного забезпечення планування і реалізації економічної політики їх правлячих еліт (пошук можливостей для використання економічних зв'язків з ними в інтересах одержання прибутків власними провідними монополіями, створення політичного тиску на керівництво іншої держави, підриив або стримування росту її економічного потенціалу), відаючи при цьому пріоритет потребам політичного протиборства. Економічною розвідкою охоплюються як зовнішньоекономічні зв'язки держави, так і її внутрішня економіка [16, с. 7–9].

Говорячи про економічну безпеку та роль спецслужб у її захисті, не можна оминати того факту, що в умовах глобалізації національна безпека будь-якої держави є складовою міжнародної економічної безпеки. Діяльність спецслужб у цій сфері пов'язана з необхідністю забезпечення економічного суверенітету держав на світовій арені за допомогою використання різноманітних форм і методів і з метою забезпечення їхньої стабільності, незважаючи на економічний тиск, якого вони зазнають ззовні або зсередини. Втім, у XXI ст. розвідка втратила прерогативу виключно державного виду діяльності. Вона вже перетворилась в самостійну і впливову сферу політики, інформаційного і громадського життя, а також у самодостатню і прибуткову галузь економіки [16, с. 10–13].

З огляду на масштабну криміналізацію економіки, активізацію організованої злочинності і корупції, що опанували різноманітними механізмами впливу на прийняття багатьох державних рішень, можливості зміни економічної політики і практики, істотно зросло значення правоохоронних органів. У такому контексті особливий інтерес становить їх контрольно-наглядова діяльність як один із способів забезпечення законності. Адже чітко налагоджений контроль і нагляд дають змогу своєчасно вдосконалювати систему забезпечення економічної безпеки.

Зрозуміло, що наявних заходів відверто недостатньо, тож за умов системної кризи повинна бути вироблена адекватна сучасному стану розвитку суспільства державна правоохоронна політика, а також відповідні засоби і форми правоохоронної діяльності. Очевидно, що ці заходи мають бути складовими ланками посилення регулятивної ролі держави. Адже розроблення стратегії економічної безпеки значною мірою залежить від здатності держави, її правоохоронної системи докорінно змінити кримінальну ситуацію в економіці [17; 18, с. 31]. Великі очікування має суспільство щодо новостворених антикорупційних інституцій: Національного антикорупційного бюро, Антикорупційної прокуратури, а також Державного бюро розслідувань.

Особливою складовою інституційних органів системи економічної безпеки суспільства є органи нагляду і правосуддя. До їх складу входять суди конституційної та загальної юрисдикції, органи прокуратури та адвокатура.

Завданням Конституційного Суду України є гарантування верховенства Конституції України, що має важливе значення для здійснення економічної безпеки в усіх сферах життєдіяльності і суспільства, держави, юридичних і фізичних осіб.

Суди загальної юрисдикції здійснюють судочинство у справах про злочини, що завдають шкоди економічній безпеці України. Загалом, юрисдикція судів розповсюджується на усі правові відносини, що виникають у державі, в тому числі і на економічні.

Нині в Україні триває судова реформа, в процесі якої вже прийнято Закон України "Про забезпечення права на справедливий суд". У цій сфері органи влади України тісно співпрацюють із Венеційською комісією. В процесі реформи змінено принципи формування та діяльності органів, які відповідають за формування суддівського корпусу (Вища рада юстиції та Вища кваліфікаційна комісія суддів), розроблено зміни до процесуального законодавства, судовиконання, проводяться громадські обговорення реформи.

Діяльність прокуратури, що наразі проходить процес реформування, також має серйозне значення в контексті забезпечення економічної безпеки.

Адвокатура виконує також важливу роль в забезпеченні економічної безпеки суб'єктами господарювання і приватними особами. Це пов'язано з наданням консультацій, складанням відповідних документів, участю у попередньому слідстві і суді в якості захисників потерпілих, а також представництва в суді [19].

Місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування забезпечують вирішення питань у сфері національної безпеки, віднесених законодавством до їхньої компетенції.

Загалом, функції органів виконавчої влади щодо забезпечення економічної безпеки визначаються наступним чином: 1) забезпечення розвитку економіки на засадах різноманітності, рівноправності суб'єктів господарювання усіх форм власності, соціальної справедливості; 2) подолання бідності, підвищення рівня та якості життя населення; 3) забезпечення зайнятості населення, подолання безробіття; 4) кадрове забезпечення економічної безпеки (економіко-правова освіта

населення, підготовка професійних кадрів діяльності цієї сфери діяльності); 5) забезпечення особистої економічної безпеки кожної людини; 6) підвищення конкурентної спроможності національної економіки; 7) державне гарантування підприємницької діяльності в усіх законних формах; 8) досягнення стабільного і збалансованого розвитку усіх складових фінансової системи держави та створення умов для активної інвестиційної діяльності; 9) розширення участі у міжнародних економічних організаціях, глобалізаційних процесах; 10) забезпечення випереджаючого розвитку наукоємних високотехнологічних виробництв; 11) активізація внутрішньої виробничої і торговельної діяльності через сприятливу податкову політику, обмеження монополізму та розвиток конкуренції; 12) забезпечення ефективного управління державним боргом; 13) детінізація та декриміналізація економіки [5].

Загалом, якщо вести мову про державні суб'єкти забезпечення економічної безпеки, можна констатувати функціонування досить стрункої системи. Водночас, їй притаманна низка недоліків, серед яких значне місце займає дублювання певних функцій та повноважень різними органами.

Протягом останніх років все більшу роль серед суб'єктів економічної безпеки, внаслідок проведення роздержавлення і приватизації власності, починають посідати первинні економічні ланки: фірми, підприємства, організації та їх об'єднання, кожен із власників яких також вживає певних кроків щодо забезпечення безпеки на своєму рівні. Окрім того, діє низка недержавних органів, представлених охоронними організаціями, аналітичними центрами, інформаційними та консалтинговими службами. До цієї групи суб'єктів належать і власні служби безпеки підприємства недержавної форми власності [20].

У цьому контексті слід вказати і на істотну прогалину у чинному законодавстві – відсутність окремого закону, який регулював би відносини між суб'єктами права щодо захисту бізнесу чи корпоративних прав від протиправних зазіхань. На сьогодні норми права, що регулюють вказані відносини, містяться в окремих законах України та підзаконних актах. Найчастіше в цих нормах права особа (як суб'єкт права) виступає не як бізнесмен (тобто особа, що займається підприємницькою діяльністю), а як фізична особа (незалежно від роду занять) [21, с. 427–428].

Згідно з Конституцією України забезпечення її економічної безпеки є найважливішою функцією як держави, так і всього народу. Тож участь громадян та їх об'єднань у підтримці економічної безпеки також повинні всіляко заохочуватися державою. Однак, активна участь громадянина у забезпеченні економічної безпеки неможлива без усвідомлення ним важливості цієї державної справи і прояву активної життєвої позиції [9, с. 65; 18, с. 32].

Загалом нині в світі зростає питома вага неурядових організацій, у тому числі і в сфері економічної безпеки. Істотною є їх роль у промисловому шпигунстві та захисті від нього. При цьому вони тісно взаємодіють із державними органами, котрі залучають їх до збирання важливої інформації, використовують для прикриття своєї розвідувальної, контррозвідувальної та іншої діяльності.

Як і в інших питаннях, пов'язаних із економічною безпекою, законодавцем мод тут є США, де широкого розповсюдження набула промислова контррозвідка. Її органи об'єднались в "Американське товариство по забезпеченню безпеки промисловості" [22].

В Україні також, з огляду на євроінтеграційні тенденції у розвитку нашої держави, питання неокорпоративістської моделі демократії стають все більш актуальними. Вважається, що неурядові організації зможуть створити рівновагу для потужних лобі ТНК [20, с. 48–49].

Між тим, на сьогодні існують певні протиріччя між окремим громадянином та державою у сфері забезпечення ними своєї економічної безпеки. Адже держава виступає не лише гарантом економічної безпеки своїх громадян, але й сама може бути для них джерелом загроз (знецінення грошових заощаджень, затримки з виплатою заробітної платні та інших соціальних виплат, непомірні податки тощо). У випадку, коли держава сама створює для своїх громадян загрозу, що значно перевищує ту небезпеку, від якої вона їх захищає, вона не зможе бути виразником національних економічних інтересів [18, с. 34].

Забезпечення економічної безпеки нині є одним із провідних національних пріоритетів. Його реалізація здійснюється шляхом проведення виваженої державної політики відповідно до прийнятих в установленому порядку доктрин, концепцій, стратегій і програм. Вибір конкретних засобів і шляхів забезпечення національної безпеки України обумовлюється необхідністю своєчасного вжиття заходів, адекватних характеру і масштабам загроз національним інтересам [23, с. 6–7].

Головне завдання суб'єктів забезпечення економічної безпеки – передбачення і випередження можливих загроз, що призводять до кризового стану, їх мінімізація, а також проведення антикризового управління.

Система економічної безпеки на національному рівні діє ефективно тоді, коли до неї підключені всі суб'єкти економічної діяльності на всіх суспільно-економічних рівнях. Сьогодні до цього механізму недостатньо включені приватні служби безпеки. Так само, недостатньо врегульованими залишаються інші аспекти функціонування недержавного сектору економіки.

Між тим, стійкість і стабільність національної економіки передбачає міцність і надійність усіх елементів економічної системи, захист усіх форм власності, стримування дестабілізуючих чинників.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Міненко М.В.* Сутність та види суб'єктів економічної безпеки підприємств [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=2802>.
2. *Ваврін М.Р.* Фіскальне регулювання економічної безпеки України : Дис ... канд. екон. наук : 08.00.03 /М.Р. Ваврін . – Львів, 2015. – 248 с.
3. Об'єкти та суб'єкти фінансової безпеки держави / І.О. Ревак, В.Ю. Прокопенко // Системи обробки інформації. – 2010. – № 3. – С. 152–154.
4. *Пастернак-Таранушенко Г.А.* Економічна безпека держави. Статистика процесу забезпечення/ Г.А. Пастернак-Таранушенко. – К. : Кондор, 2002. – 302 с.
5. Організаційні структури системи економічної безпеки на державному рівні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukr.vipreshebnik.ru/ekonomichna-bezpeka/3857-organizatsijni-strukturi-sistemi-ekonomichnoji-bezpeki-na-derzhavnomu-rivni.html>.
6. Політологія : Підручник для студентів університетів /За ред. О.І. Семківа.– Львів : Світ, 1994. – 592 с.
7. *Мочерний С.* Економічна безпека в контексті державного суверенітету України / С. Мочерний // Економіка України. – 1998. – № 4. – С. 4–12.
8. *Радовецька Л.В.* Концептуальні положення забезпечення державної безпеки / Л.В. Радовецька // Проблеми юриспруденції : теорія, практика, суспільний досвід : збірник матеріалів міжнародної юридичної науково-практичної конференції “Актуальна юриспунденція”, м. Київ, 8 жовтня 2013 р. – К., 2013. – С. 102–108.
9. Конституція України. – К. : Видавничий дім “Скіф”, 2006. – 48 с.
10. Закон України “Про Раду Національної безпеки і оборони України” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/183/98-%D0%B2%D1%80>.
11. Экономическая безопасность в системе национально-государственных интересов Украины / П.И. Бернацкий // Проблеми економіки. –2010. – № 1. – С. 24–29.
12. Закон України “Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1593-14>.

13. *Бернадський Б.В.* Національно-економічна безпека країни та роль у ній органів державної безпеки / Б.В.Бернадський // Правничий вісник Університету “КРОК”. – Вип. 14. – К., 2012. – С. 4–9.
14. Концепція (Основи державної політики) національної безпеки України // *Голос України*. – 1997. – 4 лютого.
15. Науково-практичний коментар до закону України “Про службу безпеки України” / Вітик І.Р., Костюк В.Л. – К. : Вид. В. Карпенко, 2011.– 352 с.
16. *Бернадський Б.В.* Розвідувальна та інформаційно-аналітична діяльність країн світу у сфері економіки / Б.В. Бернадський // *Наукові праці МАУП*. – 2011. – Вип. 4(31). – С. 5–13.
17. Закон України “Про національну поліцію” [Електронний ресурс].– Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.
18. *Користін О.Є.* Економічна безпека : навч. посібник / О.Є. Користін, О.І. Барановський, Л.В. Герасименко та ін. // За ред. О.М. Джужі. – К. : Алерта ; КНТ : Центр учбової літератури, 2010. – 368 с.
19. *Кавун С.В.* Система економічної безпеки : методологічні та методичні засади / С.В. Кавун. – Х. : ХНЕУ, 2009. – 299 с.
20. Менеджмент безпеки держави, регіону, підприємства : проблеми і виклики сьогодення : колективна монографія [Алькема В.Г., Бабець І.Г., Живко З.Б., Козаченко Г.В., Копитко М.І. та інш.] ; за заг. ред. д.е.н., проф. З.Б.Живко ; д.е.н., доц. І.Г.Бабець. – Львів : Ліга-Прес, 2015. – 346 с.
21. *Штамбург Н.В.* Особливості економічної безпеки підприємств машинобудівної галузі / Н.В. Штамбург // *Бюлетень Міжнародного Нобелівського економічного форуму*. – 2012. – № 1(5). Том 2. – С. 425–432.
22. *Дундуков М.Ю.* Разведка в государственном механизме США / М.Ю.Дундуков. – М. : Кучково поле, 2008. – 448 с.
23. *Кравченко С.* Основні напрямки забезпечення економічної безпеки України // *Економіка. Фінанси. Право*. – 2002.– № 12. – С. 6–10.

Отримано 12.04.2016

---

---

**МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД**

---

---

УДК 656.7:341](479.24)

**Л. Нагиева,**  
диссертант Национальной авиационной  
академии Азербайджана

**СИСТЕМА СРЕДСТВ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРИМЕНЕНИЯ  
МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫХ НОРМ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ  
ГРАЖДАНСКОЙ АВИАЦИИ АЗЕРБАЙДЖАНСКОЙ  
РЕСПУБЛИКИ**

*В статье рассматривается понятие средств обеспечения применения международно-правовых норм в деятельности гражданской авиации; определяется понятие имплементации и гармонизации международно-правовых норм в национальном законодательстве; произведена характеристика различных видов средств обеспечения применения международно-правовых норм в деятельности гражданской авиации.*

**Ключевые слова:** гражданская авиация, международно-правовые нормы, средства, обеспечение, применение, имплементация, гармонизация.

*У статті розглядається поняття засобів забезпечення застосування міжнародно-правових норм в діяльності цивільної авіації; визначається поняття імплементації та гармонізації міжнародно-правових норм в національному законодавстві; проведена характеристика різних видів засобів забезпечення застосування міжнародно-правових норм в діяльності цивільної авіації.*

**Ключові слова:** цивільна авіація, міжнародно-правові норми, засоби, забезпечення, застосування, імплементація, гармонізація.

*In paper the concept of means of the ensuring the application of international legal norms of the activities of civil aviation is considered; the concept of implementation and harmonization of international legal norms of the national legislation is defined; the characteristic of different types of means of the ensuring of application of international legal norms in the activities of civil aviation is made.*

**Keywords :** civil aviation, international legal norms, means, providing, application, implementation, harmonization.

Применение международно-правовых норм в деятельности гражданской авиации Азербайджанской Республики требует использования определённых средств, обеспечивающих такое применение. В данном случае речь идет о таких средствах, как акты применения, принудительные средства, институциональные средства и др. Все они, как и формы применения, являются частью механизма, обеспечивающего внедрение международно-правовых норм в практическую деятельность гражданской авиации Азербайджанской Республики.

Следует отметить, что в большинстве случаев без использования соответствующих средств применение международно-правовых норм становится невозможным из-за отсутствия необходимых предпосылок и условий. В связи с этим необходимо

разобраться с понятием и видами средств обеспечения применения международно-правовых норм в деятельности гражданской авиации Азербайджанской Республики.

**Актуальность темы** исследования обусловлена тем, что современные научные труды, посвященные средствам обеспечения применения международно-правовых норм в деятельности гражданской авиации, практически отсутствуют, что подчёркивает важность и своевременность данной статьи.

Некоторые аспекты проблем обеспечения применения международно-правовых норм в деятельности гражданской авиации исследовали такие ученые, как: Н.В. Афоничкина, В.А. Батырь, В.С. Белых, В.Д. Бордунов, В.Е. Брусиловский, А.Н. Верещагин, В.В. Гаврилов, В.С. Грязнов, В.Н. Дежкин, О.С. Лустова, А.Л. Лучинин, Т.Л. Соловьева, С.С. Юрьев и многие другие. Тем не менее, отсутствуют актуальные исследования, посвященные средствам обеспечения применения международно-правовых норм в деятельности гражданской авиации, что также обуславливает актуальность предложенной темы.

Целью статьи является определение понятия и видов средств обеспечения применения международно-правовых норм в деятельности гражданской авиации. Для достижения поставленной цели необходимо выполнить следующие задачи: определить понятие средства обеспечения применения международно-правовой нормы в деятельности гражданской авиации; определить понятие имплементации и гармонизации международно-правовых норм в национальном законодательстве; охарактеризовать различные виды средств обеспечения применения международно-правовых норм в деятельности гражданской авиации.

В механизме применения международно-правовых норм в деятельности гражданской авиации особое значение отведено средствам обеспечения такого применения. Под средством обеспечения применения международно-правовых норм в деятельности гражданской авиации Азербайджанской Республики следует понимать систему приемов и способов, используемых уполномоченными государственными органами Республики Азербайджан для воплощения соответствующих норм в практику деятельности субъектов гражданской авиации.

Определяя конкретную систему средств обеспечения применения международно-правовых норм в деятельности гражданской авиации Республики Азербайджан, необходимо отметить, что в теории права отсутствует единый подход в данной сфере.

Следует согласиться с О.С. Лустовой, которая утверждает, что правоприменительная деятельность – явление сложное, не сводимое к изданию актов применения права. Она включает не только закрепленную в процессуальных нормах процедуру “движения дела” (например, от органов расследования к суду), но и большое число неформальных связей и отношений. Различные звенья правоприменительной подсистемы, должностные лица оценивают состояние правопорядка, вырабатывают свои позиции по вопросам применения закона, высказывают мнения и влияют на мнения других лиц, принимают решения по конкретным делам, изменяют текущую практику, выступают с предложениями по совершенствованию законодательства [1, с. 27].

Сложность механизма правоприменительной деятельности обуславливает наличие в его структуре целого ряда элементов, среди которых особое место занимают средства обеспечения правоприменения. В свою очередь, к системе правоприменительных средств относятся акты применения, принудительные и контрольные меры обеспечения применения правовых норм. Что касается средств обеспечения применения международно-правовых норм, то их использование зачастую осуществляется в пределах процедуры имплементации соответствующих

норм в национальную правовую систему и гармонизации внутринационального законодательства с международным правом. В связи с этим необходимо более детально остановиться на исследовании понятий “имплементация” и “гармонизация”.

В теории международного права имплементация описывается как комплекс правотворческих и организационно-исполнительных мероприятий, предназначенных для осуществления положений международно-правовых норм на практике и различающихся в зависимости от предмета и конечной цели международно-правового регулирования [2, с. 59].

Как справедливо утверждает Н.В. Афоничкина, имплементация международного права есть необходимой правовой предпосылкой реализации международного права во всех случаях, а не только при совпадении предметов регулирования международного и внутригосударственного права [3, с. 11]. Иными словами, имплементация предполагает использование комплексного подхода к внедрению международных норм в национальную правовую систему, поскольку международные стандарты и правила, действующие в определённой сфере, как правило, распространяют свою силу и на другие области международно-правового регулирования.

В свою очередь, национально-правовая имплементация определяется как процесс, предполагающий применение норм международного права на территории государства в сфере действия внутригосударственного права с его помощью и в соответствии с определённой процедурой, обеспеченной организационно-правовой деятельностью органов государства, направленной на фактическое выполнение принятых государством международных обязательств [4, с. 7].

Для осуществления имплементации необходим соответствующий механизм. Под механизмом имплементации норм международного права понимается определённая совокупность нормативных и институционных (организационно-правовых) средств, используемых субъектами международного права на международном и национальном уровнях, с целью реализации норм [5, с. 76]. Соответственно, механизм имплементации по своей сути является составляющей частью общего механизма применения международно-правовых норм. Поэтому, средства, являющиеся элементом механизма имплементации, отчасти можно отнести и к элементам механизма применения международных норм в целом.

Схожим по значению, однако, не тождественным имплементации, является процесс гармонизации. Он предполагает приведение положений внутринационального законодательства в соответствие с нормами международного права. Как определяет Н.А. Данилов, гармонизация — это планомерный процесс сближения национальных правовых систем, выражающийся в формировании в различных национальных правовых системах схожих по правовому регулированию институтов, подотраслей и отраслей права, единого правового регулирования определенных общественных отношений [6, с. 109]. Однако имплементация и гармонизация по факту не являются средствами обеспечения применения международно-правовых норм в деятельности гражданской авиации Республики Азербайджан. К таким средствам следует отнести: 1) правоприменительные акты, включая конкретизацию, толкование международных норм; 2) организационные средства; 3) средства контроля; 4) принудительные меры, в том числе международно-правовая ответственность. Рассмотрим их более подробно.

В теории права высказывается точка зрения, что акт применения нормы права — это официальный правовой документ, содержащий индивидуальное государственно-властное предписание компетентного органа, которое выносится им в результате разрешения конкретного юридического дела [7, с. 67]. Соглашаясь



с мнением учёного, отметим, что правоприменительный акт может иметь как внутригосударственное значение, так и международное действие. Примером международного акта применения может послужить Соглашение о практическом использовании положений статьи 83 bis Конвенции о международной гражданской авиации [8].

Внутринациональный правоприменительный акт выступает итогом правоприменительной деятельности и обладает следующими особенностями: исходит от компетентных органов; носит государственно-властный характер; носит индивидуальный (персонифицированный), а не нормативный характер, поскольку адресован конкретным субъектам, указывает на то, кто в данной ситуации обладает субъективными правами и юридическими обязанностями; имеет определенную установленную законом форму [9, с. 84].

Между тем, следует отметить, что особенность правоприменительного международно-правового акта состоит в том, что он носит не индивидуальный персонифицированный характер, поскольку адресуется тем субъектам международных правоотношений, которые являлись участниками международного соглашения, нормы которого подлежат применению. К правоприменительным актам в международном праве относятся акты толкования и разъяснения. Говоря о правоприменительных актах, часто имеется в виду правоприменительная деятельность международных судов. Однако для имплементации международных норм в национальное законодательство требуется принятие правоприменительных актов внутригосударственного уровня. Их примером могут послужить нормы Конституции и других законов Азербайджана, в которых прямо указывается на необходимость применения тех или иных международных актов (ст. 151 Конституции, ст. 74-75 Воздушного кодекса).

Следующими средствами в механизме обеспечения применения международно-правовых актов в деятельности гражданской авиации являются организационные (или институциональные) средства. К ним относятся соответствующие организационные институты, создаваемые при международных организациях, которые призваны обеспечивать соблюдение договаривающимися сторонами положений международных актов в деятельности гражданской авиации.

Несомненно, наибольшей организацией в данной сфере является ИКАО. Деятельности её институтов посвящена Часть II Конвенции о международной гражданской авиации “Международная организация гражданской авиации”. В ст. 47 Конвенции определено, что организация пользуется на территории каждого договаривающегося государства такой правоспособностью, какая может быть необходима для выполнения ее функций. Ей предоставляется полная правосубъектность повсюду, где это совместимо с конституцией и законодательством соответствующего государства [10]. В структуру ИКАО входят Ассамблея, Совет, Президент Совета, Аэронавигационная комиссия и др. Также для выполнения функций в отдельных областях деятельности ИКАО создаются комитеты (Исполнительный комитет, Юридический комитет, Комитет по охране окружающей среды и др.), рабочие группы (например, следственная группа).

Средства контроля, обеспечивающие применения международно-правовых норм в деятельности гражданской авиации, используются в пределах контрольно-процессуальной деятельности уполномоченных органов. Результатом осуществления контроля, проводимого ИКАО в целях обеспечения применения положений Конвенции о международной гражданской авиации в странах-участниках, является доклады Исполнительного комитета ИКАО и годовые доклады совета Ассамблеи ИКАО.

Наряду с международными контрольными средствами для обеспечения применения международных норм в деятельности гражданской авиации, должны использоваться и внутринациональные средства контроля. Об этом говорится в ряде международных актов ИКАО. Так, например, в Рекомендациях по выполнению статьи 83 bis Конвенции о международной гражданской авиации определено, что в целях повышения уровня безопасности полетов посредством реализации положений статьи 83 bis необходимо четко распределить надзорные обязанности и функции государств в отношении конкретных воздушных судов и экипажей. Требования, которым должны отвечать соглашения о передаче определенных функций и обязанностей государством регистрации государству-эксплуатанту в соответствии со статьей 83 bis, излагаются и детализируются в рекомендациях и типовом соглашении, которые приводятся соответственно в главах 3 и 4 [11].

Контрольные средства обеспечения применения международно-правовых норм утрачивают свою эффективность без наличия действенных механизмов оказания влияния на правонарушителей в соответствующей сфере. В этой связи вступают в действие принудительные средства обеспечения исполнения международных норм в деятельности гражданской авиации Республики Азербайджан.

Таким образом, для обеспечения применения международно-правовых норм в деятельности гражданской авиации Республики Азербайджан используется целая система средств, основными из которых являются правоприменительные международные и национальные акты, организационные, контрольные средства и меры принуждения. Особенностью таких средств является то, что они подразделяются на две подсистемы – международные и внутринациональные. Оптимальное взаимодействие этих двух подсистем повышает эффективность обеспечения применения международно-правовых норм в национальной правовой системе.

#### СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. *Лустова О.С.* Понятия, критерии и условия эффективности правовых норм / О.С. Лустова // Вестник Челябинского университета. Серия Право. – 2004. – № 1. – С. 22–29.
2. *Гаверилов В.В.* Теории трансформации и имплементации норм международного права в отечественной правовой доктрине / В.В. Гаверилов // Московский журнал международного права. – 2001. – № 2. – С. 39–61.
3. *Афоничкина Н.В.* Теоретические вопросы понимания имплементации международного права в правовой системе государства / Н.В. Афоничкина // Вестник ОГУ. – 2011. – № 3 (122). – С. 5–12.
4. *Батырь В.А.* Имплементация норм международного гуманитарного права в законодательстве Российской Федерации / В.А. Батырь. – М. : ГЕНДАЛЬФ, 2000. – 124 с.
5. *Лучинин А.Л.* Особенности механизма имплементации европейского права : дисс. ... канд. юр. наук : 12.00.10 / Лучинин Алексей Леонидович. – Казань, 2006. – 177 с.
6. *Данилов Н.А.* Проблемы гармонизации национальных законодательств участников евразийского экономического сообщества / Н.А. Данилов // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. – 2011. – № 1. – Т. 4. – С. 108–121.
7. *Хропанюк В.Н.* Теория государства и права : учеб. для ВУЗов. – 3-е изд. доп. и исправл. / В.Н. Хропанюк. – М. : “Интерстиль”, “Омега-Л”, 2008. – 384 с.
8. Соглашение о практическом использовании положений статьи 83 bis Конвенции о международной гражданской авиации: Международный документ от 09.12.1994 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.aerohelp.ru/legislation/document/1393?query=56ced16b24cae&page=1>.
9. *Малько А.В.* Теория государства и права в схемах, определениях и комментариях : учеб. пособ. / А.В. Малько. – М. : Проспект, 2010. – 144 с.
10. Конвенция о международной гражданской авиации [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://www.conventions.ru/view\\_base.php?id=186](http://www.conventions.ru/view_base.php?id=186).
11. Рекомендации по выполнению статьи 83 bis Конвенции о международной гражданской авиации : международный документ ИКАО февраль 2003 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.aerohelp.ru/data/432/Cir295.pdf>.

Отримано 25.04.2016

**С. Алиева,**  
диссертант кафедри  
“Права человека и информационное право”  
Бакинского государственного университета

## **ЗАПРЕЩЕНИЕ ДИСКРИМИНАЦИИ И ЗАЩИТА ПРАВ ЛЮДЕЙ С ОГРАНИЧЕННЫМИ ВОЗМОЖНОСТЯМИ В МЕЖДУНАРОДНОМ КОНТЕКСТЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА: АЗЕРБАЙДЖАНСКАЯ РЕСПУБЛИКА И МЕЖДУНАРОДНАЯ ПРАКТИКА**

*Люди с ограниченными возможностями рассматриваются как самые уязвимые слои населения. В связи с этим международные документы и законодательства большинства стран включают в себя нормы, касающиеся защиты, продвижения и реализации прав человека и основных свобод. Профилактика и ликвидация дискриминации лиц с ограниченными возможностями является частью тех же документов. Законодательство Азербайджанской Республики частично отражает данные вопросы. Необходимо учитывать, что проблемы социальной защиты лиц с ограниченными возможностями имеют и региональные особенности. Поэтому вопросы защиты прав инвалидов и запрет на их дискриминацию затронуты в ряде региональных документов. Целесообразным является применение решений Европейского Суда по Правам Человека и практики других институтов. Для обеспечения равных возможностей для лиц с ограниченными возможностями, должна быть продолжена практика поощрения и формулирование планов, программ и мероприятий на национальном, региональном и международных уровнях.*

**Ключевые слова:** человек с ограниченными возможностями, ребенок, женщина, дискриминация, социальное обеспечение, уязвимые группы населения, интеграция, реабилитация, адаптация, болезнь, равные возможности, занятие, фактическое равенство, различие, исключение, преимущество, ограничение, физические и психические нарушения, здоровье.

*Люди з обмеженими можливостями розглядаються як найбільш вразливі верстви населення. У зв'язку з цим міжнародні документи і законодавства більшості країн включають в себе норми, що стосуються захисту, просування та реалізації прав людини і основних свобод. Профілактика і ліквідація дискримінації осіб з обмеженими можливостями є частиною тих же документів. Законодавство Азербайджанської Республіки частково відображає ці питання. Необхідно враховувати, що проблеми соціального захисту осіб з обмеженими можливостями мають і регіональні особливості. Тому питання захисту прав інвалідів та заборона на їх дискримінацію порушені в ряді регіональних документів. Доцільним є застосування рішень Європейського Суду з Прав Людини та практики інших інститутів. Для забезпечення рівних можливостей для осіб з обмеженими можливостями повинна бути продовжена практика заохочення і формулювання планів, програм і заходів на національному, регіональному та міжнародному рівнях.*

**Ключові слова:** людина з обмеженими можливостями, дитина, жінка, дискримінація, соціальне забезпечення, вразливі групи населення, інтеграція, реабілітація, адаптація, хвороба, рівні можливості, заняття, фактична рівність, розрізнення, виняток, перевага, обмеження, фізичні і психічні порушення, здоров'я.

*Disabled people are considered as the most vulnerable part of society in the modern world. In this regard, international documents and legislation of the most countries acts covers the norms concerning protection, promotion and realization of their human rights and basic freedoms. Prevention and elimination of discrimination of the disabled people being a part of the same documents. Legislation of the Republic of Azerbaijan partly reflects these issues. It is necessary to concern that the problems of social defense of people with disability have also regional specifications. That is why problems of defense human rights of the disabled people are reflected in many regional documents. It is purposeful to implement the solutions of the European Court on Human Rights and other practices. To guarantee an equal right for disabled people should be continued the practice of promotion and forming plans, programs and events on national, regional and international levels.*

**Keywords:** *disabled person, child, woman, discrimination, social support, vulnerable groups of population, integration, rehabilitation, adaptation, illness, equal opportunities, occupation, actual equality, distinction, exclusion, advantage, restriction, physical and mental disorder, health.*

Начиная со второй половины XX века, в рамках стоящей перед международным сообществом задачи защиты прав человека на глобальном уровне важным стало предотвращение нарушения этих прав, в том числе недопущение и запрещение дискриминации. Запрет дискриминации неоднократно подчеркивался и в многочисленных международных документах, относящихся к механизмам соблюдения конвенции по правам человека, принятых в последующие годы. Так, положения о недопустимости дискриминации нашли свое отражение: во Всемирной декларации прав человека (статья 7), принятой в 1948; в принятых в 1966 году Всемирном пакте о гражданских и политических правах (статья 26) и Международном пакте экономических, социальных и культурных прав (статья 2); в Европейской конвенции по защите прав и основных свобод человека (статья 14), принятой в 1950 году; в Европейской хартии основных прав (статья 21), принятой в 2000 году; в Арабской хартии прав человека (статья 2), принятой в 1994 году; в Конвенции СНГ О правах и основных свободах человека (статья 20), принятой в 1995 году; в Межамериканской конвенции прав человека (статья 1) 1969 года; в Африканской хартии по правам человека и народов (статья 2), принятой в 1981 году; в Декларации ASEAN по правам человека (статья 3), принятой в 2012 году, и в других документах, принятых для защиты прав человека.

Наряду с этим, вопросы недопущения дискриминации были многократно затронуты в решениях по международным механизмам защиты прав человека. Комитет по защите прав человека в своем общем постановлении № 18 заявил, что указанные во Всемирном пакте гражданских и политических прав права и свободы распространяются на всех и любое препятствование равноправному применению и их использованию, любое желание ограничить или дать кому-либо привилегии на основании расовой, половой, языковой, религиозной, политической принадлежности, считаются дискриминацией. В дополнение к этому, в соответствующем документе подчеркивается необходимость обеспечения государствами принципа равноправия и требование принятия мер для предотвращения условий допущения различного рода дискриминаций, запрещенных в Пакте [11, с. 160].

В решении Европейского суда по правам человека по делу “Киутин против России” в 2011 году сказано, что истец гражданин Узбекистана в 2003 году, переехав в Российскую Федерацию, вступил в брак с гражданкой этой страны, от брака с

которой родилась девочка. Но, когда истец обратился за разрешением на жительство в Российской Федерации, ему отказали на основании того, что он является носителем ВИЧ. В связи с этим в заявлении Суда было отмечено, что хотя подобное спорное решение, принятое ответственными органами страны, с точки зрения защиты здоровья граждан кажется соответствующим закону, однако, по мнению экспертов в области здравоохранения и международных организаций, запрет на въезд в страну ВИЧ инфицированному не может быть оправдан заботой об общественном здоровье. В то же время было отмечено, что при существующем ограничении на передвижение носителей таких заразных быстрораспространяющихся болезней, как холера и желтая лихорадка, проживание ВИЧ инфицированного не представляет общественной опасности.

Суд пришел к выводу, что решение, принятое Российской Федерацией, является ограничением свобод и лиц с ВИЧ, которые посещают Россию в качестве туристов, и российских граждан, возвращающихся в страну после проживания за границей, и также обращающихся за разрешением на длительное проживание в этой стране. Таким образом, Суд пришел к выводу, что авторитетные органы страны исходили из буквы закона, не учитывая состояние здоровья истца и наличие у него в России семьи. На основании вышесказанного, Суд вынес решение, что истец является жертвой дискриминации по состоянию здоровья. С юридической точки зрения Суд отметил, что наличие физических ограничений и различных проблем со здоровьем должны рассматриваться в соответствии с Европейской конвенцией по защите прав и основных свобод человека (статья 14), принятой в 1950 году (запрещение всех видов дискриминации), и нормами, принятыми международным сообществом. В целом, различия в плане здоровья, в том числе инфицирование ВИЧ, относятся к “другим положениям” дискриминации. Суд считает важным применение 8 статьи Европейской конвенции 1950 года (право на личную жизнь и семью), а также 14 статьи (запрет всех видов дискриминации) [14, с. 49–61].

Африканская комиссия по правам человека и правам народов термин “дискриминация” основывает на системе ООН по правам человека. Таким образом, ставшее предметом изучения дело “Пурохит и Мур против Гамбии” 2003 года, по которому было принято решение, в котором указано, что дискриминацией является факт нарушения равноправия, либо приводящее к унижению, какое-либо различие, исключение или преимущество одного перед другим [22, с. 81–82]. В изучаемой проблеме мы должны уделять внимание искоренению дискриминации по отношению к различным группам. Безусловно, в этом вопросе люди с ограниченными возможностями занимают важное место. Потому что дискриминация к лицам с проблемами по здоровью приводит не только к ухудшению их материального и социального положения, но также влияет на моральное и душевное состояние. Вопросы предупреждения и искоренения дискриминации по отношению к лицам с ограниченными возможностями отражены во многих международных документах, принятых на различных уровнях. Таким образом, основываясь на статье 2 Конвенции о правах инвалидов от 2006 года, термин “дискриминация по признаку инвалидности” означает, что любое различие, исключение или ограничение по причине инвалидности, целью и результатом которого является умаление или отрицание признания, реализации или осуществления наравне с другими, является нарушением всех прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной, гражданской или любой иной области. Более того, одним из основных принципов Конвенции является принцип недопущения дискриминации (статья 3): государства-участники обязуются принимать все

надлежащие меры, в том числе законодательные, для изменения или отмены существующих законов, постановлений, обычаев и устоев, которые являются по отношению к инвалидам дискриминационными (статья 4).

Нужно также отметить, что в статье 12 (равенство перед законом) данного международного документа говорится, что уважение к достоинству и личной свободе инвалидов, а также к свободе выбора и недопущение дискриминации в отношении их, равного и свободного участия в жизни общества, должны осуществляться в соответствии с принципами Конвенции (т.е. нужно руководствоваться принципами Конвенции 2006 года). Также, 12 статья может служить основанием для общественных организаций по защите прав инвалидов, которые выдвигают требование, что “никакие решения не могут быть приняты без нашего участия” [17, с. 6–7]. Данная Конвенция обеспечивает равноправное соблюдение гражданских, политических, имущественных и культурных прав инвалидов: равенство перед законом, право на жизнь, свободу и безопасность, равноправие и правоспособность, свободу от пыток, издевательств и наказаний, унижающих человеческое достоинство, от эксплуатации, насилия и оскорблений, свобода передвижения и гражданства, право проживания в местных общинах, свобода мысли и выражения, уважения свободы, уважение права на дом и семью, право на образование, право на здоровье, право на труд и занятость, достойный уровень жизни и право на социальную защиту, право на участие в политической и общественной жизни, право на участие в культурной жизни.

Наряду с этим, изучаемый международный документ запрещает дискриминацию инвалидов не только по состоянию здоровья, но также по половому признаку, возрасту, этнической принадлежности и другим признакам. Именно с этой точки зрения в Конвенции 2006 года отдельно выделено выявление и уничтожение дискриминации двух групп – детей-инвалидов и женщин с инвалидностью. Нужно также отметить, что запрет на дискриминацию данной категории лиц нашел свое отражение и в других международных документах. Таким образом, в 23 статье Конвенции ООН по правам детей от 1989 года закреплены положения, касающиеся детей с инвалидностью, но в общем контексте запрет дискриминации и обеспечение равноправия закреплен во второй статье Конвенции. Запрет дискриминации по отношению к женщинам с инвалидностью закреплен в Конвенции ООН от 1979 года “Запрещение любых форм дискриминации по отношению к женщинам”. В то же время, в Конвенции по правам инвалидов от 2006 года указывается, что государства-участники берут на себя обязательства создать необходимые условия для обеспечения возможностей инвалидов с целью соблюдения и защиты их прав [9, с. 15–18].

Научно-теоретическая литература также отдельно характеризует эту категорию лиц. Например, К. Никонов, проводящий исследования, подразделяет детей с особыми нуждами и нуждающихся в особом внимании на разные категории: дети, участвовавшие в международных и локальных вооруженных конфликтах; дети, подвергшиеся насильственным действиям; дети, лишенные родительской опеки и потерявшие родителей и опекунов; дети с инвалидностью; дети-беженцы; дети, имеющие проблемы с законом [4, с. 21].

Наряду с этим, проблемы социальной защиты детей с инвалидностью имеют и региональные особенности. С этим связано то, что по результатам опросов и с учетом общественного мнения нужно учитывать следующее: у инвалидов в разных семьях разный уровень материального достатка, в семьях с детьми-инвалидами больше тратят на медицинские услуги и лекарства (это составляет 20-40% семейного бюджета), недостаточный уровень доступности образования для инвалидов, несоответствие реальности рынка труда с возможностями выбора профессии для

детей с инвалидностью, создание условий для разнообразного проведения свободного времени для детей с инвалидностью, большие льготы при устройстве на работу инвалидов, обеспечение со стороны государства первичных условий для нормальной жизни и работы инвалидов [2, с. 97].

Таким образом нужно обратить особое внимание на то, что Конвенция 2006 года рассматривает инвалидность не с точки зрения здравоохранения, а с точки зрения предотвращения дискриминации [21, с. 23]. Дело в том, что оценивание физических недостатков с медицинской точки зрения больше направлено не на работоспособность, а на характер выполняемой работы и создание необходимых условий на рабочем месте. То есть инвалидность рассматривается не как медицинский факт, а как элемент социальной структуры [23, с. 392].

В статье 10 “Декларации о Правах инвалидов” от 1975 года заявляется о защите инвалидов от дискриминации и всех видов ограничений, несущих унижительный и оскорбительный характер. В дополнение к этому, предотвращение и запрет дискриминации инвалидов рассматривается в ряде документов, принятых в рамках специализированных институтов ООН. В качестве примера можно привести Международную Организацию Труда (МОТ), которая призвана следить за соблюдением международной политики в области труда и занятости, а также за недопущением дискриминации инвалидов в этой сфере. Таким образом, 111 Конвенция МОТ “О дискриминации в сфере труда и занятости” рассматривает термин “дискриминация” как нарушение равноправия возможностей и отношений и требует от стран участниц предотвращать случаи исключений, ограничений, дискриминаций и предоставления преимуществ. При использовании таких мер, принимаемых МОТ по предотвращению дискриминации, как положительная практика предоставления квоты рабочих мест и других мероприятий, указанных в статье 5, недопустимо любое неравенство.

В некоторых случаях в документах МОТ можно заметить, что запрет дискриминации инвалидов упоминается косвенно. Для примера можно привести 122 Конвенцию МОТ О политике занятости от 1964 года. Хотя в документе напрямую не затрагивается проблема инвалидности, в нем указывается, что в сфере занятости должно быть равноправие и недопустимость дискриминации по социальному и национальному происхождению, по расовому, половому, религиозному признакам и по политическим взглядам [8, с. 409–410]. В Конвенции № 159 МОТ от 1989 года “Профессиональная реабилитация инвалидов” запрещается дискриминация этой категории людей и рассматривается ряд важных шагов, направленных на их профессиональную реабилитацию.

Вопросы защиты прав инвалидов и запрет на их дискриминацию затронуты в ряде региональных документов. Ярким примером вышеперечисленных документов, запрещающих все виды дискриминации по отношению к этой категории граждан, является Всеамериканская конвенция о ликвидации всех форм дискриминации по отношению к инвалиду, принятая в 1999 году, которая имеет большое значение и с технологической точки зрения. Таким образом, на основании первой статьи этой Конвенции о том, что “дискриминация инвалидов” – это действия, направленные на создание препятствий для соблюдения основных прав и свобод человека, либо нераспространение на эту категорию граждан прав человека и отношение к ним с предубеждением, устанавливая ограничения для тех, кто имел инвалидность либо получил ее позднее.

Необходимо отметить еще один вопрос: в соответствии с Конвенцией различия или льготы для социальной интеграции и личностного развития инвалидов не являются дискриминацией потому, что эти различия и преимущества сами по

себе не ограничивают равноправия инвалидов и не заставляют эту категорию лиц пользоваться преимуществами и различиями. В то же время Американская Конвенция установила обязательства по ликвидации всех видов дискриминации и ограничений для лиц, имеющих инвалидность [12, с. 50]. Таким образом, вопросы, возникающие у индивидуальных лиц по данному международному юридическому документу, могут рассматриваться в Межамериканской комиссии и в Межамериканском суде [18, с. 37].

С точки зрения регионального регулирования и комплексного подхода к проблеме мы можем прийти к выводу, что в региональных международных документах, основанных на недопустимости дискриминации и защите и пропаганде прав человека, нужно учитывать еще один пункт – возраст [4, 3].

Во внутренних государственных актах также должны быть нормативные акты о недопустимости дискриминации по признаку инвалидности. Это относится как к законодательным актам по недопущению дискриминации и неравенства в целом, так и к нормативным актам, обеспечивающим равноправие лиц с ограниченными возможностями и ликвидации дискриминации по отношению к ним. В настоящее время, законодательные акты второй категории отличаются качеством и сложностью, что показывает приоритет государства в защите прав инвалидов. Таким образом, статья 25 Конституции, гарантирующая равенство всех граждан перед законом и судом, а также права и свободы человека независимо от расы, национальности, языка, религии, пола, происхождения, взглядов и социальной принадлежности, записанные в первой статье закона Азербайджанской Республики “О профилактике инвалидности и ограниченных возможностях здоровья детей, реабилитации и социальной защите инвалидов и детей с ограниченными возможностями здоровья” от 25 августа 1992 года, указывает на недопустимость дискриминации в отношении инвалидов и детей с ограниченными возможностями, а также содержит запрет со стороны закона подобных действий.

Другие законодательные акты Азербайджанской Республики также предусматривают недопустимость дискриминации по отношению к инвалидам. Так, определенные статьи Трудового Кодекса, в которых регулируются отношения между работодателем и работником, между ними и соответствующими государственными органами, юридические вопросы трудовых соглашений между юридическими лицами, трудовые права физических лиц, также защищают права этой категории лиц. Например: статья 14 говорит о реабилитации инвалидов и работников до 18 лет с ограниченными возможностями здоровья, в статье 16 указывается, что в установлении трудовых соглашений с женщинами, инвалидами, лицами, имеющими возраст до 18 лет, и другими лицами, нуждающимся в социальной защите, льгот, преимуществ и дополнительных гарантий, не считается дискриминацией; статья 38 говорит об определении льгот для предприятий, создающих дополнительные рабочие места с использованием труда инвалидов и работников до 18 лет с ограниченными возможностями здоровья, молодежи (подростков); 91 статья гарантирует, что продолжительность сокращенного рабочего времени для работников инвалидов I, II групп – 36 часов, а статья 119 говорит о том, что независимо от группы, причины и сроков инвалидности работающим инвалидам и работникам до 18 лет с ограниченными возможностями здоровья, трудовой отпуск предоставляется не менее 42 календарных дней, а также и ряд других статей.

Особую важность имеет законодательный опыт зарубежных стран в этой сфере. Например, в III параграфе третьей статьи Конституции Германии говорится о недопустимости какой-либо дискриминации по отношению к кому бы то ни



было. Статья 7 Австрийской Конституции запрещает дискриминацию по признаку инвалидности. Первый параграф статьи 15 Хартии о правах и свободах Канады отражает запрет на дискриминацию по инвалидности, а также указывает, что меры, необходимые для улучшения положения инвалидов, не могут являться основанием для дискриминации. Статья 71 Конституции Португалии гарантирует конкретную законодательную защиту прав этой категории граждан. В статье говорится, что граждане с физическими или умственными недостатками пользуются всеми правами и несут обязанности, закрепленные Конституцией, кроме прав и обязанностей, осуществление которых затруднено из-за их ограниченных возможностей. В дополнение к этому, второй параграф 74 статьи Конституции говорит, что государство обязуется защищать и повышать ценность португальского языка жестов как проявление культуры и средство доступа к образованию и обеспечения равных возможностей. Пятая статья Конституции Финляндии отражает принципы равенства, и запрещает дискриминацию по признаку инвалидности. Второй параграф статьи 8 Конституции Швеции запрещает дискриминацию по признаку физических, ментальных или душевных недостатков. Согласно 28 статьи Конституции Эстонии, лица с инвалидностью должны пользоваться поддержкой государства и органов местного самоуправления. Защищая права и основные свободы человека и гарантируя равенство перед законом, статья 52 Конституции Словении обеспечивает законодательную защиту прав инвалидов и их профессиональное образование. То есть, согласно конституционным нормам законодательства этой страны, для активного участия в жизни общества, дети с физическими и ментальными проблемами и другие категории лиц с различиями имеют право на образование и обучение [13, 32–33].

Консультационный Совет, следуя требованиям Программы социальной безопасности США, счел нужным полагающуюся инвалидам компенсацию устанавливать после медицинской экспертизы или освидетельствования [20, с. 513]. Нужно отметить, что характер влияния программы и мероприятий, связанных с инвалидностью, больше связаны с концептуальной моделью. Таким образом, за последние 25 лет в США в вопросах инвалидности в основном действует модель, связанная с группами меньшинств. Особенность этой модели в том, что любые препятствия в полном участии в жизни общества лиц с ограниченными возможностями рассматриваются, как дискриминация. В то же время рассматриваемая модель считает важным политическую реакцию и подтверждает важность стратегии гражданских прав. Наряду с этим, помимо стратегии, основанной на понятии о различиях людей, направленной на интеграцию инвалидов, предлагается альтернативная модель относительно инвалидности [19, с. 148–159].

В статье 4 Конституции Таиланда, принятой в 1997, гарантируется защита чести человека, а также защита прав и свобод человека. 30-я статья Конституции декларирует равенство всех людей перед законом и гарантирует пользование равными правами, а также предусматривается запрещение дискриминации граждан по физическому состоянию или состоянию здоровья. Согласно статье 43 Конституции, законодательство гарантирует инвалидам получение от государства материальной помощи и других пособий [5, с. 74].

Закон № 55 “Равенство в трудовой занятости”, принятый в 1998 году в Южноафриканской Республике (ЮАР), регулирует и проясняет правовые вопросы равенства в трудоустройстве. Основная цель закона – достижение равноправного представительства во всех профессиях и сферах занятости граждан всех категорий с проблемами. Так, в соответствии со статьей 6 данного законодательного акта, никто не может дискриминировать работника в политике занятости и сфере

профессионального опыта на основании одного либо нескольких факторов, в том числе и инвалидности. В дополнение к этому, для достижения задач, которые ставит перед собой законодательство в данной сфере, требуется от работодателей ликвидировать имеющиеся место виды дискриминации в сфере политики занятости и опыта. Но нужно отметить еще один момент, ликвидация дискриминации в вопросах опыта не является единственной гарантией равноправия: необходимо принять определенные меры для обеспечения равноправия для лиц, относящихся к определенным группам (в том числе инвалидам). Закон от 1998 года требует от работодателей обеспечения равенства в отношении инвалидов, обладающих необходимыми профессиональными качествами [15, с. 348–351].

В продолжении изучаемых актов, документ ЮАР от 2002 года, называемый “Кодекс передового опыта: основные аспекты занятости инвалидов” (в некоторых случаях его называют Кодекс по инвалидности) играет важную роль в пропаганде гарантии равных прав и возможностей и справедливого отношения к работодателям и работникам. Например, помогает работодателям и наемным работникам уменьшить конфликты в освоении прав и обязанностей, самоутверждении, защите прав инвалидов на рабочем месте и обеспечении их соблюдения. Кодекс помогает определить задачи по созданию системы освещения рекомендаций по занятости инвалидов, а также ознакомлению работодателей с возможностью полностью использовать возможности этой категории людей [15, с. 348–351].

Конституция Республики Малави также подчеркивает важность недопустимости дискриминации и гарантирует равноправие, выступает гарантом недопустимости ущемления прав инвалидов. В дополнение к этому, в этом государстве в 2012 году был принят закон Об инвалидности, который регулирует все отношения в этой сфере. В данном законодательном акте рассматривается понятие инвалидности больше с социальной точки зрения. Наряду с другими вопросами статья 11 закона от 2012 года запрещает дискриминацию инвалидов в различных сферах, в том числе в образовании [6, с. 20–22]. Закон Австралии “Борьба с дискриминацией по признаку инвалидности”, принятый в 1992 году, полностью запрещает любую дискриминацию инвалидов в сфере труда и занятости, образования, доступа в здания, обеспечения товарами, услугами и оборудованием, в вопросах проживания, владения имуществом и недвижимостью, участием в деятельности клубов и ассоциаций, в спортивной деятельности. Вопрос равноправия обеспечивается во всех федеральных программах и законах Австралии. Помимо этого в соответствующем законодательном акте рассматривается понятие “инвалидность”, прошлое, нынешнее и будущее положение инвалидности, критерии инвалидности с генетической точки зрения, формы инвалидности и условия, приводящие к инвалидности, отношение к людям с ограниченными возможностями. Нужно также отметить, что рассматриваемый закон запрещает дискриминацию не только по вышеуказанным критериям, но еще и дискриминацию объединений инвалидов [10, с. 62–75]. Наряду с внутренними законодательными актами, важное значение имеет судебный опыт некоторых стран по предотвращению дискриминации инвалидов. Например, дело “Н.О. Бросерто, против Избирательной Комиссии Замбии” (2011), которое рассматривал Верховный Суд Замбии, было посвящено нарушению прав нескольких граждан с инвалидностью во время проходивших выборов. Обвинение против Избирательной Комиссии было выдвинуто Федерацией обществ инвалидов Замбии. Основной целью для выдвижения обвинения в том, что инвалиды не могли попасть на избирательные участки, являлось обеспечение адекватных условий для того, чтобы люди с инвалидностью могли выполнять свой гражданский долг. В данном случае имело место нарушение статей 23 и 75

Конституции Замбии и акт дискриминации по отношению к гражданам с инвалидностью, что привело к нарушению права на свободное, тайное волеизъявление граждан. В связи с этим, в решении Суда, принятом в 2011 году, прямо указано, что все граждане обладают правом голосовать за того, кого считают нужным, то есть могут активно реализовать свое избирательное право. В связи с этим, им не могут чинить в этом какие-либо препятствия. В то же время, принимая во внимание статьи закона Замбии “О лицах с инвалидностью”, счел, что имело место нарушение статьи 23 Конституции, запрещающей дискриминацию, в том числе и инвалидов [16, с. 63–66].

По результатам проводимых исследований и научных изысканий нужно принять то, что разработанная в рамках концепции независимой жизни инвалидов, комплексная целенаправленная модель не недопускает никакой формы дискриминации инвалидов или какое-либо неравное отношение к этой группе граждан [1, 14]. С другой стороны, дискриминационное отношение к инвалидам в системе общественных ценностей в современном обществе показывает отсутствие уважения к ним. Это приводит к тому, что эта категория населения имеет сложности с получением образования, медицинской помощи, в социально-бытовых условиях и других социальных службах, а также в получении достойной работы. В результате большинство инвалидов относятся к бесправно отторгнутым обществом лицам и условия их жизни неудовлетворительны. Однако, в связи с развитием общества, возникла необходимость интеграции инвалидов в окружающую среду, а также обеспечения необходимых определенных условий для их жизнедеятельности [3, 10]. В связи с этим, по мнению некоторых авторов, основной базой предотвращения дискриминации и ее ликвидации может служить конкретная конституционная субъективная возможность на равноправие, которая включает в себя возможность достижения результатов по двум стратегическим направлениям. Первым из этих направлений является “фактическое равноправие”, призванное преодолеть существующее неравноправное положение, а второе направление – защита прав, пострадавших от существующей дискриминации и проведение просветительских мероприятий в этой сфере [7, 275].

Таким образом, по результатам исследований можно прийти к следующим выводам:

1) Несмотря на то, что в конституциях ряда стран (например, Германии, Австрии, Финляндии, Швеции) отдельно закреплены нормы, запрещающие дискриминацию в отношении инвалидов, то в большинстве стран в Конституции данный вопрос является составной частью законодательства. Так, помимо статьи 38 Конституции Азербайджанской Республики о социальном обеспечении, регулирующей нормы права на социальную защиту и обеспечение, в других статьях Конституции невозможно найти упоминания об инвалидах, а также о запрещении дискриминации по отношению к ним.

2) В большинстве случаев дискриминация по отношению к инвалидам рассматривается в общем контексте дискриминации. Однако, нужно отдельно отметить один вопрос: рассматривание равенства инвалидов в контексте равноправия людей по полу, политическим взглядам, общественному и социальному происхождению не всегда приносит нужные результаты. Потому, что дискриминация по признаку инвалидности связана с вопросами нарушения здоровья, что приводит к неадекватному отношению к ним со стороны общества. Именно в связи с этим должно быть признано целесообразным ввести в конституции государств (в том числе Азербайджана) запрет на дискриминацию граждан по состоянию здоровья и обеспечение равноправия для этой категории граждан.

3) Борьба с дискриминацией лиц с инвалидностью должна проводиться не только в рамках государственных общих мероприятий и соблюдения международных правовых норм, но также с участием неправительственных организаций и других гражданских институтов. Это, с одной стороны, поможет ответственным государственным органам в решении соответствующих проблем, а с другой стороны, придаст объективности и прозрачности отчетам, предоставляемым в международные организации (особенно, Комитет по правам Инвалидов).

### СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Воеводина Е.В.* Социальная адаптация студентов с ограниченными возможностями здоровья к условиям высшего учебного заведения. Автореф. дисс. на соиск. учен. степ. канд. социол. наук. М. : 2012, 24 с.
2. *Донкан И.* Инвалидность как основа социальной эксклюзии : пути преодоления ситуации. Вестник Хабаровской государственной академии экономики и права. – 2008. – № 6. – С. 92–98.
3. *Меримова В.Н.* Особенности интеграции в общество лиц с ограниченными возможностями здоровья. Автореф. дисс. на соиск. учен. степ. канд. социол. наук. Иркутск : 2007, 18 с.
4. *Никонов К.* Современные теоретические аспекты международно-правовой защиты прав ребенка. Автореф. дисс. на соиск. учен. степ. канд. юрид. наук. М. : 2010, 24 с.
5. Cheausuwantavee T., Cheausuwantavee Ch. Rights, Equality, Educational Provisions and Facilities for Students with Disabilities in Thailand: Legal and Practical Perspectives over the Past Decade. // Disability, CBR and inclusive development journal, 2012, Vol. 23, No 1, pp. 70-91.
6. Chilemba E.McD. The right to primary education of children with disabilities in Malawi: A diagnosis of the conceptual approach and implementation // African Disability Rights Yearbook, 2003, Vol. 1, pp. 3-26.
7. Dupper O. Affirmative Action and Substantive Equality: the South African experience // South Africa Mercantile Law Journal, 2002, Vol. 14, pp. 275–292.
8. Fritsch C. Right to Work? A Comparative Look at China and Japan's Labor Rights for Disabled Persons / Loyola University Chicago International Law Review, 2009, Volume 6, Issue 2, pp. 403–420.
9. From Exclusion to Equality. Realizing the rights of persons with disabilities. Handbook for Parliamentarians on the Convention on the Rights of Persons with Disabilities and its Optional Protocol. Geneva, UN –DESA, OHCHR, IPU 2007, 152 p.
10. Harris L.J. The Americans with Disabilities Act and Australia's Disability Discrimination Act: Overcoming the Inadequacies / Loyola of Los-Angeles International and Comparative Law Review, 1999, Vol. 22, Issue 51, pp. 51-98
11. Hendriks A. Disabled Persons and their Right to Equal Treatment: Allowing Differentiation While Ending Discrimination // Health and Human Rights, 1995, Vol. 1, No 2, pp. 152-173
12. Kalin W., Kunzli J. The law of international human rights protection. New-York: Oxford University Press, 2009, 539 p.
13. Legislation to counter discrimination against persons with disabilities. 2nd edition. Edited by Heinz-Dietrich Steinmeyer. Berlin: Council of Europe Publishing, 2003, 143 p.
14. Levitan S. Kiyutin: Protecting the Human Rights of Persons Living with HIV/AIDS Beyond Immigration // Boston College International and Comparative Law Review, 2013, Vol. 35, Issue 3, pp. 49-61.
15. Marumoagae M.C. Disability discrimination and the right of disabled persons to access the labour market. // PER / PELJ, 2012, Vol. 15, No 1, pp. 345-428.
16. Moyo J.N. Voting and democracy. A study of the Electoral Politics in Zimbabwe. Harare, University of Zimbabwe Publications, 1992, 244 p.
17. Pearl A.L. Article 12 of the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities and the Legal Capacity of Disabled People: The Way Forward? // Leeds Journal of Law & Criminology, Vol., 1 No. 1, pp. 1-30.
18. Rodriguez-Pinzon D., Martin C. The Prohibition of torture and ill-treatment in the Inter-American Human Rights System. Geneva: World Organization Against Torture, 2006, 294 p.
19. Scotch R.K., Schriener K. Disability as Human Variation: Implications for Policy // The Annals of the American Academy of Political and Social Science, 1997, Vol. 549, pp. 148-159.
20. Stone D.A. Diagnosis and the dole: The function of illness in American distributive politics // Journal of Health Politics, Policy and Law, 1979, No 4, pp. 507-521.
21. United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights. Monitoring the Convention on the Rights of Persons with Disabilities. New-York&Geneva: 2010, 68 p.

22. Viljoen F. The justiciability of socio-economic and cultural rights: experience and problems / Human rights in education, science and culture. Legal developments and challenges. Edited by Y.Donders, V.Volodin. Paris: Ashgate – UNESCO, 2007, pp. 53-110.

23. Yellin E., Nevitt M., Epstein W. Toward an epidemiology of work disability // Milbank Memorial Fund Quarterly/Health and Society, 1980, No 58, pp. 386–415.

Отримано 02.06.2016

**РЕЦЕНЗІЇ**

**А.А. Музика,**  
доктор юридичних наук,  
професор

**З ПРИВОДУ ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОБЛЕМИ  
КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВОЇ ГЕРМЕНЕВТИКИ<sup>1</sup>**

*До спеціалізованої вченої ради  
Д 26.236.02 в Інституті держави  
і права імені В. М. Корецького  
НАН України*

*01601, м. Київ,  
вул. Трьохсвятительська, 4*

**В І Д Г У К**

**офіційного опонента**

**доктора юридичних наук професора Музики Анатолія Ананійовича  
на дисертацію Загиней Зої Аполлінаріївни  
“Герменевтика кримінального закону України”,  
подану на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук  
за спеціальністю 12.00.08 – кримінальне право та криминологія;  
кримінально-виконавче право**

**І. Актуальність теми дослідження** не викликає щонайменшого сумніву, оскільки розв'язання проблеми герменевтики нормативного змісту кримінального закону має неабияке значення для якісного, раціонального та ефективного його застосування. Усвідомлюючи, що ясність і повнота закону є поняттями відносними і різняться залежно від людини, її фаху, знань, розуміння, часу/епохи тощо, все ж визнаймо, що наукове пізнання – розуміння, тлумачення кримінального закону, є найвищим ступенем проникнення в сутність проблеми кримінально-правової герменевтики.

Зауважимо, що до питань герменевтики кримінального закону науковці звертаються у своїх працях дещо спрощено і зазвичай, на жаль, не усвідомлюють повною мірою цінності герменевтичного методу пізнання. Будемо відвертими: така ситуація склалася за відсутності в Україні розробки проблеми кримінально-правової герменевтики.

Водночас слід підкреслити, що саме поняття герменевтики є давнім як світ. Для елементарного уявлення про цей загальнолюдський феномен скористаймося можливостями Інтернету:

“Герменевтика (від грец. *Ερμηνεύειν* – тлумачити) – у первинному значенні – напрям наукової діяльності, пов'язаний з дослідженням, поясненням, тлумаченням філологічних, а також філософських, юридичних, історичних і релігійних

<sup>1</sup> *Примітка.* Зміст пропонованої праці становить відгук офіційного опонента, який був оприлюднений автором під час захисту докторської дисертації (здобувач – Загиней Зоя Аполлінаріївна).

текстів... У протестантських теологів – з інтерпретацією священних текстів у їх полеміці з католицькими богословами.

Герменевтика є допоміжною дисципліною тих гуманітарних (і насамперед історичних) наук, які займаються писемними пам'ятками (історії літератури, історії філософії, історії релігієзнавства, мовознавства та ін.). У ХХ ст. набуває ширшого значення як метод, теорія чи філософія будь-якої інтерпретації”<sup>2</sup>;

“Екзегетика (див.-гр. *ξηγητικά*, від *ξηγησις*, “тлумачення, виклад”) – розділ богослов'я, що займається тлумаченням біблійних текстів, роз'ясненням сутності старо- і новозаповітних символічних оповідей, змісту “важких місць святого письма” доказами божественного походження й абсолютної істинності Біблії. Кожне віросповідання має свою екзегетику, яка по-своєму пояснює одні й ті самі біблійні факти, а іноді й значення тієї чи іншої біблійної книги загалом”<sup>3</sup>.

Варто також зазначити, що стаття про герменевтику у **форматі англomовної версії Вікіпедії** за обсягом у декілька разів перевершує українську.

Дослідники зазначають, що такі терміни, як тлумачення, інтерпретація, герменевтика, коментар, семантика, мають певні спільні риси і в певних випадках деякі з них можуть бути взаємозамінними. Ось лише бачення одного спеціаліста: “Щодо терміна “коментар”, то на сучасному етапі розвитку суспільства у сфері права доцільно вживати його, наприклад, для позначення коментаря Конституції України. Семантика виділяється в окремий розділ логіки, результати якого активно використовувались і використовуються у тлумаченні загалом та тлумаченні норм права зокрема. Інтерпретація виступає як частина науки герменевтики і в той же час є синонімом терміна “тлумачення”. Крім того, термін “інтерпретація” можна застосовувати поряд із семантичним аспектом тлумачення для позначення стадії попереднього створення певного терміна. Як визначає більшість теоретиків права, саме питання інтерпретації залишається відкритим. Герменевтика як загально-філософська наука призначена полегшувати розуміння та інтерпретацію (тлумачення), а її різновид – юридичну герменевтику – можна замінити словами “техніка тлумачення норм права”. Коли йдеться про способи, види і т.п., то в поєднанні доцільно вживати термін “тлумачення”. Інтелектуально-вольова діяльність, спрямована на з'ясування (усвідомлення) і роз'яснення волі законодавця, матеріалізованої у нормі права, а також результати цієї діяльності – узагальнюється терміном тлумачення норм права”<sup>4</sup>.

Герменевтика юридична (грец. – “мистецтво тлумачення, розуміння” – одна з доктрин теорії природного права (А.М. Колодій, Юридична енциклопедія, т. 1, с. 578).

Лише ця коротка інформація про феномен герменевтики породжує **захоплення дисертантом**: ось за яку тему взялася Зоя Аполлінаріївна та успішно її дослідила!

Наведене, а також сформульовані автором нові наукові положення теоретичного і прикладного характеру щодо питань герменевтики кримінального закону і визначають актуальність теми дисертації З.А. Загиней.

**II. Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації З.А. Загиней, та їх достовірність є достатньо високими.**

<sup>2</sup> <https://uk.wikipedia.org/wiki/Герменевтика>.

<sup>3</sup> <https://uk.wikipedia.org/wiki/Екзегетика>.

<sup>4</sup> *Коханюк Т.С.* Зміст поняття “тлумачення” у співвідношенні з іншими подібними поняттями. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://radnuk.info/statti/249-tioriua-gov/15190-lr---.html>.

Високий рівень обґрунтованості положень і висновків дисертації забезпечується належною методикою дослідження.

Висновки і рекомендації дисертанта ґрунтуються на глибокому аналізі вітчизняних і зарубіжних джерел, літератури з питань теорії та філософії права, кримінології, кримінального права й інших правових наук, енциклопедично-довідкової літератури.

Заслуговує на увагу список використаних джерел – всього 841 найменування.

*Становить теоретико-прикладну цінність успішна апробація автором герменевтичного підходу (конкретно-наукового методу у галузі кримінального права).*

*Важливим елементом рецензованого дослідження, що має високий рівень акумульованої інформації, слід визнати наявні в дисертації додатки (на 176 сторінках). Зацікавлений спеціаліст матиме нагоду ознайомитися з ними та використати набуті знання з невідомою вдячністю.*

**Емпіричну базу** дисертації складають вивчені та проаналізовані вибірково вироки, постановлені судами у різних регіонах України протягом 2012–2015 років (усього понад 500 вироків). Свої наукові положення автор ілюструє та аргументує прикладами із судової практики (зокрема, на с. 137, 187, 193, 242, 243, 343, 344).

Дисертація є кваліфікованим самостійним дослідженням. Її основні положення і висновки оприлюднені у наукових публікаціях, з них – 1 одноосібна монографія, два розділи у колективних монографіях, 27 наукових статей у фахових виданнях, із яких 21 – у наукових фахових виданнях України, 6 – у виданнях іноземних держав (Азербайджанська Республіка, Республіка Білорусь, Республіка Молдова, Російська Федерація), 6 наукових статей в інших виданнях України, 26 тез доповідей на конференціях, семінарах, симпозіумах і слуханнях, а також 158 термінів в юридичних енциклопедіях.

*Варто підкреслити, що здобувач працювала над темою дисертації понад 16 років (перша публікація датована 2000 р.).*

**III. Новизна наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації.** Праця З.А. Загинеї вирізняється тим, що вона є першим вітчизняним дослідженням за відповідною темою, на підставі чого автором обґрунтована концепція герменевтики кримінального закону України як конкретно-наукового методу в галузі кримінального права.

До положень дисертації, які, безумовно, містять елементи новизни, **належать всі результати дослідження.**

*Здобувачем уперше:*

1) обґрунтовано концепцію герменевтики кримінального закону України як конкретно-наукового методу в галузі кримінального права, що охоплює такі складові як нормотворчу техніку кримінального закону України, текст цього закону як предмет герменевтики, його змістову еквівалентність, розуміння та тлумачення нормативного змісту кримінального закону України, а також експертологію його тексту. Під герменевтикою кримінального закону України запропоновано розуміти систему елементів (розуміння та тлумачення), що має на меті встановлення нормативного змісту кримінального закону України, об'єктом якої є текст і контекст, а предметом – текст кримінального закону України;

2) виокремлено й охарактеризовано принципи формування поняттєвого апарату КК України, до яких віднесено принципи цілісності, структурності, ієрархічності, взаємодії з мікро- та макросередовищем;



3) встановлено значення для формування поняттєвого апарату КК України та герменевтики виду логічної операції, за допомогою якої утворено кримінально-правове поняття;

4) запропоновано ввести у науковий обіг поняття “просторові терміни”, які описують просторові характеристики певного явища та можуть бути динамічними і статичними. Значення статичних термінів, що використовуються у тексті кримінального закону України, не може описуватися та інтерпретуватися із використанням динамічних просторових характеристик;

5) під відкритими переліками тексту кримінального закону України запропоновано розуміти один із прийомів абстрактно-казуїстичного формулювання тексту цього закону, що має орієнтовний або умовно-орієнтовний характер і складається з одиниць переліку – конкретизуючого та узагальнюючого термінів (термінологічних зворотів);

6) запропоновано підхід щодо розуміння змістової еквівалентності тексту кримінального закону України, під якою розуміється така його властивість, яка характеризується рівнозначністю тексту кримінального закону України з його нормативним змістом, а також між інтерпретацією та цим нормативним змістом. Основними недоліками тексту кримінального закону України, що порушують його змістовну еквівалентність, є латентність та інформаційна надмірність;

7) встановлено значення кримінально-правової норми для розуміння нормативного змісту інших нормативно-правових актів. Зокрема, для розуміння норми Податкового кодексу України (ПК України) щодо оподаткування “кримінальних доходів” (п. 164.2.12 ч. 164.2 ст. 164). Запропоновано привести у відповідність термінологію ПК України та КК України в частині найменування предмета оподаткування (хабар) і предмета злочину (неправомірна вигода); визначено коло злочинів, у результаті вчинення яких кошти або майно (нематеріальні активи) вважаються викраденими та є об’єктом оподаткування; запропоновано авторську редакцію відповідної норми ПК України;

*удосконалено:*

8) розуміння поняття кримінального закону України як закону, який містить кримінально-правові норми. Це поняття в разі запровадження інституту кримінальних проступків у законодавство України охоплюватиме такі елементи, як “закон про кримінальну відповідальність” та “закон про кримінальні проступки”. Обґрунтовано наявність первинного кримінального закону України та вторинних кримінальних законів України;

9) визначення поняття тексту кримінального закону України як офіційного письмового документа, який у знаковій формі фіксує нормативний зміст кримінального закону України, складається зі статей, розділів, частин, об’єднаних спільним предметом і методом правового регулювання, а також лінгвістичними та логічними зв’язками. Виокремлено й охарактеризовано такі текстологічні особливості тексту кримінального закону України, як темпоральність і локальність;

10) розуміння нормотворчої техніки кримінального закону України як методики об’єктивації кримінально-правової норми у його тексті за допомогою системи засобів, прийомів і правил, що використовуються для адекватного вираження нормативного змісту та з метою забезпечення якості кримінального закону України;

11) визначення поняття “примітки статей КК України”, під якими запропоновано розуміти засіб нормотворчої техніки, що має обов’язковий і нормативний характер, конкретизує кримінально-правовий припис та застосовується разом зі статтею КК України;

12) правила герменевтики чинності кримінального закону України залежно від того, у який спосіб сформульовано способи набрання та втрати чинності таким законом. Встановлено, що результат герменевтики кримінального закону України зазвичай має переживаючу юридичну силу щодо самих цих законів;

13) розуміння нормативного змісту територіального принципу чинності кримінального закону України у просторі. Визначено, що інтерпретація положень ст. 6 КК України може мати місце з урахуванням не лише міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а й інших законів України, зокрема Закону України “Про забезпечення прав і свобод громадян на тимчасово окупованій території України”. Запропоновано авторську редакцію ст. 6 КК України;

14) пропозицію про доцільність розмежування понять “корупціогенність тексту кримінального закону України” як потенційної можливості корупційної поведінки суб'єкта, який застосовує цей закон, та “корупціогенні фактори” як причини вчинення корупційних правопорушень, що необов'язково пов'язані з корупціогенністю тексту кримінального закону України;

15) підходи щодо тлумачення відкритого переліку, який закінчується узагальнюючим термінологічним зворотом “інші тяжкі наслідки”. Якщо інші тяжкі наслідки поєднуються лише з такою шкодою, як смерть особи або загибель людей, а також шкодою здоров'ю потерпілого, то в це поняття включається заподіяння потерпілому лише фізичної шкоди. Якщо інші тяжкі наслідки поєднуються не лише зі шкодою життю потерпілого, то в це поняття може включатися шкода будь-якого характеру;

16) розуміння оцінного кримінально-правового поняття як поняття з невизначеним змістом, що фіксує найбільш загальні ознаки кримінально-правових явищ, предметів, зумовлює необхідність конкретизації його змісту суб'єктами, які інтерпретують та (або) застосовують кримінальний закон України;

*набули подальшого розвитку:*

17) правила герменевтики основних, кваліфікованих і привілейованих складів злочинів залежно від числа іменника (однини або множини), що використовується для позначення предмета та (або) потерпілого, виду сурядного сполучника (розділового чи єднального) у нормативних реченнях, а також розуміння ознак кваліфікованого складу злочину з урахуванням виду основного складу злочину (формальний, матеріальний або усічений);

18) правила герменевтики формальних, матеріальних та усічених складів злочинів залежно від вживання віддієслівних іменників доконаного або недоконаного видів, а також особливостей їх формулювання у диспозиціях статей КК України;

19) правила герменевтики кримінального закону України за допомогою законодавчих дефініцій залежно від виду останніх (родовидові, синтетичні, казуїстичні), а також з урахуванням видів переліків, що використовуються законодавцем у визначенні легальних дефініцій, розміщених в інших нормативно-правових актах;

20) характеристика особливостей герменевтики кримінального закону України за допомогою відкритих переліків залежно від взаємного впливу значення конкретизуючих термінів (термінологічних зворотів) та узагальнюючих понять;

21) підходи до структури кримінально-правової норми як норми-припису та логічної норми. Кримінально-правова норма як норма-припис складається з гіпотези та диспозиції (норма Загальної частини КК України) або з диспозиції та санкції (норма Особливої частини КК України), а як логічна норма – з гіпотези,

диспозиції та санкції. Підтримано науковий підхід до використання таких термінологічних зворотів, як “диспозиція у статті” та “санкція у статті”, які описують елементи норми-припису, а “гіпотеза правової норми”, “диспозиція правової норми”, “санкція правової норми” – елементи логічної кримінально-правової норми;

22) пропозиції щодо вдосконалення окремих норм інституту співучасті у злочині. Зокрема, про виокремлення у ст. 31 КК України умов добровільної відмови співвиконавця злочину в окрему частину та встановлення її обов’язковою умовою успішність діянь співвиконавця; доцільність розуміння попередньої змови групи осіб як співвиконавства;

23) з’ясування нормативного змісту кримінально-правових норм, у яких передбачається кримінальна відповідальність за окремі корупційні злочини, а також злочини у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов’язаної з наданням публічних послуг: щодо строків давності у разі вчинення корупційних злочинів, кримінальної відповідальності арбітражних керуючих і медичних працівників, чинності ст. 366<sup>1</sup> КК України “Декларування завідомо неправдивої інформації”, кримінальної відповідальності за кваліфікований вид перевищення влади або службових повноважень, змісту понять “публічні послуги”, “підкуп”, “обіцянка неправомірної вигоди”, “пропозиція неправомірної вигоди”, “істотна шкода”, “тяжкі наслідки”, а також посадових осіб іноземних держав, посадових осіб міжнародних організацій;

24) розуміння змісту такого кримінально-правового поняття, як примушування, яким запропоновано визнавати застосування впливу на свідомість особи, яка здатна проявляти волю, шляхом погроз або у поєднанні з фізичним насильством, якщо в особи немає іншого варіанта поведінки і вона сама виконує ті дії, які від неї вимагають; сформульовано редакцію ст. 40 КК України “Фізичне насильство або примушування”; наведено відмінні ознаки між поняттям “примушування” та “спонукання”;

25) тлумачення ознак виправданого ризику як обставини, що виключає злочинність діяння (ст. 42 КК України), складовими якого є ймовірність і невизначеність. Ризик може вважатися виправданим тоді, коли особа вжила достатніх заходів для відвернення шкоди правоохоронюваним інтересам.

Оцінюючи важливість для науки і практики одержаних автором результатів, необхідно також відзначити, що дисертація З.А. Загинеї виконана згідно з планом Національної академії прокуратури України в межах напряму наукових досліджень “Правові основи діяльності органів прокуратури України та їх реалізація в національному законодавстві” (номер державної реєстрації 011U004001).

Результати дослідження мають не лише наукове, а й суто **практичне значення**. Викладені в дисертації положення можуть бути використані у:

нормотворчій діяльності – для належного використання засобів, прийомів і правил нормотворчої техніки при формулюванні кримінально-правових норм (лист Комітету Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності від 30 листопада 2015 року № 04-18/12-3135);

практичній правозастосовній діяльності – для вдосконалення практики реалізації кримінально-правових норм (акт впровадження наукових розробок у діяльність Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 11 листопада 2015 року № 223-2173/0/4-15; акт впровадження наукових розробок у діяльність Генеральної прокуратури України від 6 жовтня 2015 року);

навчальному процесі – для підготовки підручників і посібників з кримінального права та викладання як цієї навчальної дисципліни, так і окремих спеціальних курсів (акт впровадження наукових розробок у навчальний процес Національної академії прокуратури України від 29 травня 2015 року);

науково-дослідній діяльності – для подальшого вивчення проблеми герменевтики кримінального закону України, а також суміжних кримінально-правових проблем (акт впровадження наукових розробок у наукову діяльність Науково-дослідного інституту Національної академії прокуратури України від 29 травня 2015 року).

Зміст автореферату дисертації відповідає її основним положенням та встановленим вимогам.

У цілому позитивно оцінюючи рецензовану працю, звернемо увагу на окремі протиріччя, спірні положення, які, на наш погляд, потребують або додаткової аргументації, або спеціальних пояснень під час захисту дисертації.

1. Не беручи до уваги окремі деталі, дисертація фактично розпочинається з викладення положень, які розкривають зміст феномена герменевтики. І це не може викликати якихось заперечень. Тому цілком природним буде і в критичній частині нашого аналізу праці рухатися саме від цього порогу.

Автор зазначає, що нею “... *вперше*:

1) обґрунтовано концепцію герменевтики кримінального закону України як конкретно-наукового методу в галузі кримінального права, яка охоплює такі складові, як нормотворча техніка кримінального закону України, текст цього закону як предмет герменевтики, його змістовна еквівалентність, розуміння та тлумачення нормативного змісту кримінального закону України, а також експертологія його тексту. Під герменевтикою кримінального закону України запропоновано розуміти систему елементів (розуміння та тлумачення), що має на меті встановлення нормативного змісту кримінального закону України, об’єктом якої є текст і контекст, а предметом – текст кримінального закону України...” (с. 11–12 дис.).

Отже, герменевтика кримінального закону України розглядається як “конкретно-науковий метод” і просто – як “герменевтика кримінального закону України”. Чому “просто”? Тому що для читача не розтлумачено, про що йдеться – про вчення (теорію) чи про науковий напрям досліджень (у дисертації на цьому напрямі неодноразово наголошується), навчальну дисципліну чи складову філософії кримінального права?

Втім, проаналізуємо поняття герменевтики, яке автор розкриває передусім через “систему елементів (розуміння та тлумачення)”. До речі, в іншому місці дисертації йдеться про “сукупність” таких елементів (с. 42), що далеко не завжди одне й те саме, особливо якщо поцікавитися питанням про критерій побудови відповідної системи. Тому попутно пропонуємо дисертанту таке: “Наведіть, будь-ласка, приклади герменевтики кримінального закону, зокрема за допомогою законодавчих дефініцій або приміток статей КК України, які б ілюстрували чіткі межі, “автономність” розуміння (“мисленнєву діяльність суб’єкта”), з одного боку, і тлумачення (“пізнавального, розумового процесу, спрямованого на розуміння”), з іншого боку”.

Чи є реальним виконати таке завдання? Беручи до уваги принцип герменевтичного кола, – ні. Хоча, можливо, у дисертанта будуть заперечення з цього приводу. Останній сумнів ґрунтується на тому, що у пунктах 24 і 25 рубрики “Наукова новизна одержаних результатів” йдеться про “розуміння змісту

такого кримінально-правового поняття, як примушування...” і “тлумачення ознак виправданого ризику...” без поєднання однієї складової герменевтики з іншою.

Це що – “ігнорування” автором герменевтичного підходу?

Розкриваючи зміст герменевтики кримінального закону, здобувач формулює такі визначення:

“тлумачення як елемент герменевтики КЗ – це пізнавальний, розумовий процес, спрямований на розуміння (з’ясування, інтерпретацію) нормативного змісту КЗ, а також його роз’яснення іншим суб’єктам, у результаті чого досягається розуміння нормативного змісту тексту цього закону” (с. 58);

“під розумінням як елементом герменевтики КЗ слід розуміти мисленнєву діяльність суб’єкта, спрямовану на осмислення нормативного змісту тексту КЗ на основі попередніх знань особи, а також результат такої діяльності, який полягає у власне розумінні або нерозумінні нормативного змісту цього закону” (с. 64).

Якщо порівняти наведені визначення, доходимо **принципового висновку**: зміст понять тлумачення і розуміння, по суті, розкривається ідентично (про одну відмінність – далі). За умови перестановки цих понять в аналізованих визначеннях нічого не зміниться. І тому, очевидно, за нашою термінологією, варто говорити про **антигерменевтичне коло** (новотвір опонента). Подібна ситуація шкодить (якщо не руйнує) процес пізнання.

Задля справедливості необхідно вказати і на відмінність в аналізованих дефініціях, яку виокремлює автор. Так, якщо при тлумаченні кримінального закону результатом вбачається винятково досягнення розуміння його нормативного змісту, то для розуміння такого закону результатом пізнання буде, власне, розуміння або нерозуміння нормативного змісту кримінального закону. Оскільки поняття “герменевтика” визначається дисертантом як система (або сукупність) двох елементів – тлумачення і розуміння, то і результат тлумачення, варто визнати, може бути нульовим (якщо не досягнуто розуміння нормативного змісту закону).

Це вже якесь третє, заплутане коло. У цьому аспекті привертає увагу і така складова концепції герменевтики кримінального закону України, як “розуміння та тлумачення нормативного змісту кримінального закону України”. Тобто концепція герменевтики кримінального закону України охоплює, власне, таку складову, як герменевтика.

На відміну від російського дослідника О.М. Пичової дисертант не включає застосування закону до елементів герменевтики. Очевидно, з цим можна погодитися. Але частково. На окремих етапах такої діяльності практичні працівники аж ніяк не цураються герменевтики.

Аналізуючи доволі складну проблему герменевтики, слід, очевидно, дослухатися до думок спеціалістів. Процес розуміння найчастіше описується як рух по герменевтичному колу. Такий рух – від цілого до частини і навпаки виглядає як процес розуміння змісту тексту. **Розуміння і тлумачення** необхідно сприймати як різні **сходинки** герменевтичного процесу. Маємо переконання в тому, що герменевтика – динамічне, а не статичне явище. І тому вона не є сукупністю елементів, а процесом, у межах якого – відповідні операції, процедури.

При цьому вирішальним, поряд з іншими чинниками, для приналежності до герменевтики, є “визнання розуміння центральною філософською категорією”<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Зірк-Садовські М. Завдання герменевтичної філософії права // Філософія права і загальна теорія права – 2012. – № 2. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE\\_FILE\\_DOWNLOAD=1&Image\\_file\\_name=PDF/filpr\\_2012\\_2\\_12.pdf](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/filpr_2012_2_12.pdf).

Розмірковуюючи про результат пізнавальної діяльності, на нашу думку, мета герменевтики як конкретно-наукового методу має полягати у його справжньому призначенні, а не в досягненні розуміння задля тлумачення (і навпаки).

Герменевтичний підхід використано в дисертації для дослідження кримінального закону України, тобто **постнормотворчого продукту** (і нічого крамольного в цьому немає). Втім, герменевтика має проникнути передусім у процес нормотворення – коли зароджуються проекти і народжуються закони. Зазначеному етапу автором приділяється певна увага. Однак в аналізованих визначеннях про це – ні слова. Окрім того, не відображений інтерес до герменевтики, що має практична, наукова та освітянська діяльність.

Отже, вважаємо, що основна **мета** кримінально-правової герменевтики – через пізнання правової системи (встановлення кримінально-правового смислу відповідного тексту, пов'язаного з окремими складовими останньої) задовольнити певні інтелектуальні потреби у сфері нормотворення і правозастосування, наукової діяльності і навчального процесу.

Звідси, попутно, запитання до автора дисертації: чи вбачає вона **неформальну відмінність** між герменевтикою кримінального закону України (дисертація) і кримінально-правовою герменевтикою (її монографія)?

З урахуванням викладеного доходимо висновку про те, що проблема визначення поняття герменевтики кримінального закону потребує подальшого дослідження.

2. Відомі так звані позаправові причини існування суддівського розсуду. Нерідко можна почути або прочитати: “суддя повинен керуватися не лише “буквою”, а й “духом” права”.

Мені завжди не подобався подібний “дух” (я його на дух не сприймаю). Що він означає?

Варто зазначити, що Конституційний Суд України у своїх висновках не вживає слова “дух” закону (права). А Конституційний Суд Росії оперує словосполученням “конституційно-правовий смисл”. Отже, стосовно предмета рецензованого дослідження (аналогічно – в інших подібних випадках) допустимо використовувати зворот “кримінально-правовий смисл”. На моє переконання, це відповідає ідеї верховенства права.

З цього приводу наведу один історичний факт.

У 1687 р. між королем Яковом II і Ньютоном стався конфлікт. Король, який проводив послідовну лінію на реставрацію католицизму в Англії, звернувся з вимогою до Кембриджського університету надати ступінь магістра монаху Альбану Френсісу. Керівництво університету коливалося, не бажаючи ні порушувати закон, ні дратувати короля. Незабаром делегацію вчених, у тому числі Ньютона, визвали для розправи до відомого своєю грубістю та жорстокістю Лорда-верховного судді Джорджа Джеффра (прізвисько рос. – “вешатель”). Ньютон виступив проти всякого компромісу, який ущемляє університетську автономію, і переконав делегацію зайняти принципову позицію. Зрештою, віце-канцлера університету усунули з посади, однак бажання короля так і не було здійснено.

В одному із своїх листів того часу Ньютон так виклав власні політичні принципи:

“Всякий честный человек по законам Божеским и человеческим обязан повиноваться законным приказаниям короля. Но если Его Величеству советуют потребовать нечто такое, чего нельзя сделать по закону, то никто не должен пострадать, если пренебрежёт таким требованием”.

Що це, як не верховенство права? І, з іншого боку, будь-яке рішення короля (царя, імператора, фюрера *et cetera*) його підлеглі елементарно обґрунтують як таке, що відповідає “духу” права. Тоді це не право, а “дух” короля.

**Якщо Зоя Аполлінаріївна заперечує наведений підхід опонента, то чи не вважає вона за можливе включити до об’єкта герменевтики, поряд з текстом і контекстом, “дух” закону (права)?**

3. Дисертант оперує поняттям “інститут кримінальних проступків” (с. 12, 199 дис.).

Тут видається доцільним зробити деякі застереження. Річ у тім, що проблема інститутів кримінального права у вітчизняній доктрині дотепер залишається *terra incognita*. В Україні не існує жодної монографії чи дисертації, присвячених цій важливій проблемі. І нам доводиться послуговуватися здобутками росіян, у яких донедавна була та сама ситуація. Сьогодні вони мають певні досягнення – це дві монографії і докторська дисертація М.С. Жук та монографія Філімонових (батька і сина), а саме:

*Жук М.С.* Институты российского уголовного права: история развития и современное понимание / М.С. Жук; под ред. В.П. Коняхина. – Краснодар: Кубан. гос. ун-т; Просвещение-Юг, 2010. – 166 с. (це видання використане дисертантом);

*Жук М.С.* Теоретические основы построения системы институтов российского уголовного права / М.С. Жук; под ред. В.П. Коняхина. – Краснодар: Кубан. гос. ун-т; Просвещение-Юг, 2011. – 128 с.;

*Филимонов В.Д., Филимонов О.В.* Институт права. Институт уголовного права. Институт уголовно-исполнительного права. – Санкт-Петербург, 2011. – 278 с.

У 2013 р. М.С. Жук захистив докторську дисертацію на тему “Институты российского уголовного права: понятие, система и перспективы развития”.

Ознайомлення з цим творчим досвідом свідчить про те, що наразі не створено цілісної концепції системи інститутів кримінального права, яка б задовольнила потреби і теорії, і законотворення. Принаймні, виникає багато запитань. Зокрема, чому М.С. Жук виокремлює інститут кримінальної відповідальності (і чому лише відповідальності) неповнолітніх і не робить цього стосовно кримінальної відповідальності загалом? Та головне в іншому. Не можуть іноземці вирішити наші – чужі для них – проблеми. Однак у теоретичному аспекті їх значний внесок у розробку цієї проблеми для нас є корисним. Бо ж усамітнення в науці – даремний шлях. Взагалі, у критичному сенсі (без посягання на право будь-якого автора самому визначати параметри обраної теми дослідження), акцентуємо на такому. Навіть поверхнєве порівняння поглядів російських дослідників дає підстави стверджувати про різне розуміння ними системи інститутів кримінального права. Окрім того, поза дослідженням залишився феномен **субінституту права**.

Що нам у цій ситуації дає звернення до видань з теорії держави і права для з’ясування юридичної природи субінституту права? По суті, нічого.

Теорія держави і права: підруч. для студ. юрид. вищ. навч. закл. / за ред. О.В. Петришина. – Х.: Право, 2014. – 368 с. (про субінститути – 5 рядків).

Общая теория государства и права. Академический курс в 3-х томах. Изд. 2-е, перераб. и доп. Отв. ред. проф. М.Н. Марченко. Том 2. – М.: ИКД “Зерцало-М”, 2001. – 528 с. (про субінститути – 6 рядків). Ось цей текст мовою оригіналу: “Между институтами внутри отрасли могут существовать отношения субординации, соподчинения. Определенные части крупного института образуют неред-

ко самостоятельные подразделения, которые называются **субинститутами ...**” (С. 334).

*Поляков А.В.* Общая теория права: Феноменолого-коммуникативный подход. Курс лекций. 2-е изд., доп. – СПб.: Издательство “Юридический центр Пресс”, 2003. – 845 с. (на с. 720 згадується лише слово “подинститут”).

Як бачимо, феномен субінституту права на рівні загальної теорії права залишається недослідженим – ніби й не існує. Але ж проблема залишається відкритою.

Не вважаємо продуктивним такий спосіб побудови доктринальної системи інститутів, за якого той чи інший інститут може утворюватися як певною групою взаємопов’язаних юридичних норм, так і сукупністю низки інших інститутів. За такою логікою, норма права – це сукупність норм права, а галузь права – це сукупність галузей права.

Цікавим вбачаємо загальнотеоретичне питання такого порядку: чи може поява нового інституту у кримінальному праві змінити його систему? Конкретно йдеться про задекларований у кримінальному процесуальному законодавстві інститут “кримінальне правопорушення”. На нашу думку, з його появою у кримінальному праві інститут злочину трансформується у субінститут злочину поряд з новим утворенням – субінститут кримінального проступку.

Наші міркування не відірвані від життя – вони не є схоластикою. Питання про кримінально-правовий субінститут пов’язане з необхідністю логічного упорядкування відповідних норм, тобто маємо вихід на їх систематизацію – наукову і законодавчу. Відповідно, йдеться про науково обґрунтований відбір критеріїв, за якими буде виконана така робота. Все це спрямовано на усунення прогалин і суперечностей у законодавстві, на досягнення правової визначеності закону.

4. Стосовно п. 14 наукової новизни одержаних результатів: автором удосконалено, зокрема, “пропозицію про доцільність розмежування понять **“корупціогенність тексту кримінального закону України”** як потенційної можливості корупційної поведінки суб’єкта, який застосовує цей закон, та **“корупціогенні фактори”** як причини вчинення корупційних правопорушень, що не обов’язково пов’язані з корупціогенністю тексту кримінального закону України” (виділено нами – А.М.), тобто закон, як впливає з наведеного положення, може бути причиною корупційних діянь.

Таке розуміння акцентованої проблеми викликає заперечення. Беручи до уваги неабияку складність проблеми причинності в кримінології (так само, як і в кримінальному праві, криміналістиці, судово-експертній практиці, а загалом – у філософії), торкнемося її бодай поверхово.

У чому полягає наше загальне уявлення про причини та умови злочинності?

Проблема запобігання будь-якому явищу не може бути розв’язана без встановлення причин та умов його виникнення. У свою чергу, поняття “причина” та “умова” пізнаються крізь призму феномена детермінації. Термін детермінація походить від латинського *determinare* – визначати. Одним із видів детермінації є причинність.

Детермінація злочинності, за визначенням А.П. Закалюка, – це вся сукупність явищ, процесів, фактів, проявів, з якими вона взаємопов’язана та якими вона обумовлена. Відповідно до існуючих теорій детермінації злочинності **причиною** називають явища (системи), які *породжують, продукують інші явища (системи)* – *наслідки*. Слово “причина” зазвичай етимологічно пов’язується з дієсловом



“вчиняти”, тобто робити, творити, виробляти. **Умови** – це різноманітні явища, процеси, обставини, що сприяють (або створюють можливість) виникненню та прояву причини, яка породжує наслідок<sup>6</sup>. При цьому слід пам’ятати, що оцінка одних явищ в якості причин, а інших – в якості умов має відносний характер; явище в одній взаємодії може відігравати роль причини, в іншій – умови<sup>7</sup>.

Кримінологи визнають, що не існує якоїсь загальної, основної причини, яка б вичерпно пояснила походження злочинності в конкретних умовах у всій її різноманітності. Як немає і єдиного обрису злочинності “всіх часів і народів”. Не можна розраховувати і на створення якогось універсального “каталогу причин”<sup>8</sup>.

Водночас, на думку А.Ф. Зелінського, “першопричину злочинності” варто було б шукати в суб’єктивному факторі – в недосконалості людської природи<sup>9</sup>.

О.М. Костенко наголошує на такому: “*Причинами* злочинів завжди є фактори, що формують в особи комплекс сваволі та ілюзій, тобто соціопатизують<sup>10</sup> особу, а всі інші фактори, що беруть участь у породженні злочину, відіграють роль *умов*, що сприяють злочинному прояву комплексу сваволі та ілюзій. Умовами можуть бути як соціальні, так і біологічні фактори”; причини будь-якого злочину завжди соціальні, а біологічні фактори можуть відігравати лише роль умов, які сприяють вчиненню злочину<sup>11</sup>.

І причину, і умову, що їй сприяє, при дослідженні детермінації у філософії та кримінології нерідко називають детермінантами або *факторами* (від лат. *factor* – “той, що робить, виробляє”). Наведене не означає, що при цьому має ігноруватися відмінність між причиною та умовою. Однак в юридичній літературі подібне трапляється. Так, на думку І.М. Копотуна, зазначений підхід, що “полягає в принциповій відмові від розподілу причин і умов, які проголошують факторами злочинності”, видається більш прагматичним<sup>12</sup>. При цьому автор посилається на праці А.І. Долгової та В.М. Кудрявцева, які насправді такий підхід не пропагували.

Вважаємо позицію І.М. Копотуна некоректною. Очевидно, в аспекті аналізованого питання варто дослухатися до думки А.П. Закалюка: “Як синоніми, терміни “детермінант” та “фактор” заперечень не викликають. Проте, якщо при цьому дослідження зупиняється, не вивчається та не визначається різний детерміністичний, у тому числі причинний чи обумовлюючий... зв’язок різних факторів, складових останніх, – це не розкриває процес детермінації та спричинення змістовно, функціонально, тобто не дотримується вимога визначеності, точності та предметності. Це значно зменшує можливість використання такого пояснення детермінації, передусім тоді, коли потрібне чітке визначення її елементів у запобіжних цілях”<sup>13</sup>.

<sup>6</sup> Закалюк А.П. Курс сучасної української кримінології: теорія і практика : У 3-х кн. Закалюк А.П. – К. : Видавничий Дім “Ін Юре”, 2007. – Кн. 1: Теоретичні засади та історія української кримінологічної науки. – С. 184, 187, 188.

<sup>7</sup> Долгова А.И. Криминология. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма, 2009. – С. 163.

<sup>8</sup> Долгова А.И. Зазначена праця. – С. 151.

<sup>9</sup> Зелінський А.Ф. Криминология: учебное пособие. – Х.: Рубікон, 2000. – С. 48.

<sup>10</sup> *Примітка.* Соціопатія – це розлад поведінки, за якого особа (соціопат) порушує/ігнорує права людей, відмовляється жити у злагоді з нормами суспільства. Наразі причини соціопатії остаточно не вивчені.

<sup>11</sup> Костенко О.М. Модернізація доктрини сучасної кримінології у світлі соціального натуралізму (про основи “соціально-натуралістичної” кримінології // Правова доктрина України: у 5 т. – Х.: Право, 2013. – Т. 5: Кримінально-правові науки в Україні: стан, проблеми та шляхи розвитку / В.Я. Тацій, В.І. Борисов, В.С. Батиргареева та ін; за заг. ред. В.Я. Тація, В.І. Борисова. – С. 510.

<sup>12</sup> Копотун І.М. Криминологічна характеристика проникнення до засуджених до позбавлення волі заборонених предметів // Форум права. – 2013. – № 1. – С. 486–491. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP\\_index](http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index).

<sup>13</sup> Закалюк А.П. Зазначена праця. – С. 190.

Отже, повертаючись до тексту дисертації, слід наголосити: закон чи інший нормативно-правовий акт ні за яких обставин не може бути причиною якихось злочинів. Натомість певні вади немічного (шкідливого) закону чи іншого нормативно-правового акта можуть стати умовою, що сприяє (або створює можливість) виникненню та прояву причини вчинення окремих злочинів.

5. Давно відомо, наш законодавець ігнорує розумні, **кримінологічно обґрунтовані межі кримінально-правового регулювання**. Серед багатьох здобутків парламенту у цьому плані – доповнення КК України ст. 381-1 “Невиконання слідчим вказівок прокурора”. Поява подібних заборон ілюструє наявність волюнтаризму в законотворчій діяльності<sup>14</sup>. І це, по суті, – зловживання правом.

У зв’язку з такою практикою постає доволі актуальна проблема щодо визначення конституційно-допустимих меж законодавчої дискреції у сфері кримінально-правового регулювання. Наразі Конституційний Суд України, на жаль, не має можливості здійснювати контроль стосовно криміналізації суспільно небезпечних діянь.

Вважаю, що з метою мінімізації продукування кримінально-правових ризиків на стадії правотворчості необхідно на законодавчому рівні запровадити такі правила:

– прийняття Кодексу, а також внесення змін і доповнень до нього має здійснюватися у спосіб, що передбачений для подібних процедур стосовно Основного Закону України, – тобто це може відбутися, зокрема, за наявності конституційної більшості голосів (таку практику, до речі, варто запровадити для можливих корегувань будь-яких вітчизняних кодексів);

– внесення змін і доповнень до Кодексу є допустимим після спливу 3-х років після набрання цим Кодексом чинності; у подальшому внесення змін до Кодексу допускається не частіше одного разу на рік;

– прийняттю законодавчого рішення про встановлення чи посилення кримінальної відповідальності має передувати розгляд відповідного законопроекту в Конституційному Суді України щодо його конституційності; в Основному Законі України доцільно закріпити відповідне положення, яке покляло б край довільному встановленню кримінально-правових заборон;

– проект закону і, звісно, прийнятий закон про внесення змін і доповнень до Кодексу у своїй назві має містити відповідне положення про його спрямованість – про пом’якшення чи посилення кримінальної відповідальності;

– ініціатори законопроектів мають долучати до них докладний коментар положень гіпотетичних законів;

– висновки Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України щодо проектів кримінально-правового змісту, якщо їх не сприймає більшість народних депутатів України, мають бути офіційно спростовані (наприклад, відповідним профільним комітетом) з належним обґрунтуванням такої позиції;

– результати участі науковців, інших спеціалістів у процесі офіційного обговорення законопроектів про внесення змін чи доповнень до КК України, мають одержати офіційну оцінку того ж таки Головного науково-експертного

<sup>14</sup> Див.: Музика А.А. Казки кримінального кодексу та реальність / Кримінальний кодекс України 2001 р.: проблеми застосування і перспективи удосконалення: тези доповідей та повідомлень учасників Міжнародного симпозіуму, 21–22 вересня 2012 року. – Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2012. – С. 156–162.

управління Апарату Верховної Ради України, профільних комітетів Верховної Ради України<sup>15</sup>.

**Чи поділяє дисертант в аспекті предмета свого дослідження наведений відкритий перелік правил?**

6. Насамкінець, кілька коротких зауважень. Як інколи можна почути: “олівець зачепився за текст”.

6.1. Автор пише: “Дослідження історико-правових основ становлення та розвитку герменевтики КЗ дало змогу встановити, що вона розвивалася у межах юридичної герменевтики, яка у свою чергу складається з трьох основних етапів. **Перший етап – дорадянський** (виділено нами – А.М.), на якому герменевтика проходить розвиток від тлумачення та пояснення Біблії чи перекладу релігійних текстів (Арістотель, Ориген, Августин Аврелій та інші), зародження юридичної герменевтики (Гуго Гроцій, Ф.К. фон Савіньї, Ф. Шлейєрмахер, М.А. Гредескул та інші) до її оформлення як самостійного напрямку наукових досліджень (Г.-Г. Гадамер, Е. Бетті, Є.В. Васьковський та інші)” [с. 80 дис., с. 12 автореферату].

**З цього тексту випливає, що період існування Радянського Союзу в історії нашої цивілізації вважається “пупом Землі”.**

6.2. У вступі дисертації читаємо таке: “... представлена робота є першим комплексним дослідженням герменевтики кримінального закону України, в якому **зроблено спробу** (виділено нами. – А.М.) сформулювати концепцію герменевтики кримінального закону України як конкретно-наукового методу у галузі кримінального права” (с. 6).

**Йдеться про “замах на захист дисертації”?**

6.3. Дисертантом розроблений законопроект “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення нормотворчої техніки” (додаток Р, с. 606 та ін.). Він заслуговує на всіляку підтримку. Однак його **назва видається некоректною** – ніби йдеться про поліпшення відповідної методики нормотворення шляхом внесення певних коректив до законодавчих актів, які регулюють застосування такої методики.

Завершуючи аналітичний огляд дисертації, вважаємо за доцільне акцентувати на такому:

- а) рецензована праця заслуговує, аби стати настільною книгою юристів;
- б) вбачаються підстави рекомендувати дисертанту налаштувати до друку друге видання монографії;
- в) у подальшому дисертанту бажано розробити і запровадити спеціальний курс “Основи кримінально-правової герменевтики” для викладання у вищих юридичного профілю;
- г) паспорт спеціальності 12.00.08 – кримінальне право та криминологія; кримінально-виконавче право необхідно доповнити науковим напрямом досліджень “кримінально-правова герменевтика” (у відповідному формулюванні подібний напрям варто передбачити у паспортах решти юридичних спеціальностей).

<sup>15</sup> Див.: *Музика А.А.* Чи існує в Україні кримінально-правова політика? // Політика в сфері боротьби зі злочинністю: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (1–2 березня 2013 р., м. Івано-Франківськ). – Івано-Франківськ: Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника, 2013. – С. 56–61.

Отже, дисертація З. А. Загинеї – визнаного спеціаліста у галузі кримінально-правової герменевтики, талановитого науково-педагогічного працівника, є **фундаментальним дослідженням**.

Рецензована дисертація містить наукові положення та науково обґрунтовані результати у галузі кримінального права, що розв'язують важливу наукову і прикладну проблему – автором розроблена та ефективно апробована концепція герменевтики кримінального закону України як конкретно-наукового методу в галузі кримінального права.

Праця Загинеї Зої Аполлінаріївни відповідає вимогам, які передбачені п. 9, 10, 12, 13, 14 Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 року № 567, а сама здобувач на основі публічного захисту заслуговує присудження наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.08 – кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право.

**Офіційний опонент –  
провідний науковий співробітник  
Державного науково-дослідного  
інституту МВС України,  
доктор юридичних наук, професор**

**А.А. Музика**

13 травня 2016 р.

P.S. Якщо окремі міркування, що викладені у відгуку, виглядають нетерпимими у дискусії (сприймаються як інтелектуально-агресивні), складаю пробачення. Не мав такого на меті.

**НАУКА І ПРАВООХОРОНА**

НАУКОВИЙ ЖУРНАЛ

**NAUKA I PRAVOOKHORONA**

SCIENCE JOURNAL

Редакційна група:

*Логінова О.П.,  
Якубчик Т.В.*

Випусковий редактор

*Скоробагатько О.В.*

Комп'ютерна верстка:

*Мухіна Т.М.*

Issuing Editor

*Skorobagatko O.V.*

Editorial Group

*Lohinova O.P.,  
Yakubchik T.V.*

Makeup

*Mukhina T.M.*

Підписано до друку 29.12.2016.

Формат 60x80 <sup>1</sup>/<sub>8</sub>. Гарнітура Petersburg. Друк офсетний.

Папір офсетний. Ум.-друк. арк. 8,2.

Наклад 100. Зам.

Видавець ФОП Озеров Г.В.

м. Харків, вул. Університетська, 3, кв. 9.

Свідоцтво про державну реєстрацію

№ 818604 від 02.03.2000.