

SALUS POPULI SUPREMA LEX ESTO!

Нехай благо народу буде найвищим законом!

Цицерон

НАУКА І ПРАВООХОРОНА № 4(42), 2018

Засновано 2007 року

Видається 4 рази на рік

(лист Міністерства
юстиції України
від 02.06.2009
№ 7446-0-33-09-32)

*Відповідно до наказу МОН
України*

від 26.05.2014 № 642 журнал
“Наука і правоохорона” вклю-
чено до Переліку наукових
фахових видань України
відповідно до списку згідно з
додатком 9 (юридичні науки)

*Зареєстровано
Міністерством
юстиції України*

Свідоцтво про державну
реєстрацію друкованого
засобу масової інформації:
серія КВ № 13082-1966Р
від 21.08.2007

Науковий журнал "Наука і
правоохорона" внесено до
переліку міжнародної
наукометричної бази **Index
Copernicus International
Journals Master List**

Рекомендовано до друку

Вченою радою Державного
науково-дослідного
інституту МВС України
(протокол від 05.12.2018 № 6)

Адреса

01011, м. Київ,
пров. Євгена Гуцала, 4-а
Телефон: (044) 254-95-21
Факс: (044) 280-01-84
E-mail: dndi@mvs.gov.ua
<http://naukaipravoochona.com>

Наукова рада:

ВЕРБЕНСЬКИЙ М.Г., д.ю.н., проф. (ЦВК) – голова;
ПРОЦЕНКО Т.О., д.ю.н., проф. (ДНДІ) – заступник голови;
ГЕСЦЬ В.М., д.е.н., проф. (Ін-т екон. та прогнозування НАН України);
КОПИЛЕНКО О.Л., д.ю.н., проф. (Ін-т законодавства Верховної Ради
України); **НОР В.Т.**, д.ю.н., проф. (ЛНУ ім. Івана Франка); **ПАНОВ М.І.**,
д.ю.н., проф. (НЮУ ім. Ярослава Мудрого); **СЕЛІВАНОВ А.О.**, д.ю.н.,
проф. (Верховна Рада України); **ТИХИЙ В.П.**, д.ю.н., проф. (Київський
регіон. наук. центр НАПрН України); **ШЕМШУЧЕНКО Ю.С.**, д.ю.н.,
проф. (Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України)

Редакційна колегія:

Головний редактор
КРИВОЛАПЧУК В.О., д.ю.н., проф. (ДНДІ)
Заступник головного редактора
МУЗИКА А.А., д.ю.н., проф. (ДНДІ)
Відповідальний секретар
ПЛУГАТАР Т.А., к.ю.н., с.н.с. (ДНДІ)

АЛІЄВ А.І., д.ю.н., проф. (Бакинський державний університет), **БАРКО В.І.**,
д.п.н., проф. (ДНДІ), **БЕРЛАЧ Н.А.**, д.ю.н., проф. (ДНДІ), **БІЛОУС В.Т.**,
д.ю.н., проф. (ДНДІ), **БОНДАРЕНКО В.Д.**, д.ф.н., проф. (ДНДІ),
БОРИСОВ В.І., д.ю.н., проф. (НДІ вивч. проб. злочинності ім. акад.
В.В. Сталіна НАПрН України), **БУХАНЕВИЧ О.М.**, д.ю.н., доцент
(ХУУП), **ГОЛОСНІЧЕНКО І.П.**, д.ю.н., проф. (НТУ України “КПІ
ім. Ігоря Сікорського”), **ГРИЩУК В.К.**, д.ю.н., проф. (Львів. держ. ун-т
внутрішніх справ), **ГУЛІЄВ А.Д.**, д.ю.н., проф. (НАУ), **ГУСАРОВ С.М.**,
д.ю.н., с.н.с. (ХНУВС), **ДОЛЖЕНКОВ О.Ф.**, д.ю.н., проф. (Південноукр.
нац. пед. ун-т ім. К.Д. Ушинського), **ЗАРОСИЛО В.О.**, д.ю.н., проф. (МАУП),
ІЩЕНКО А.В., д.ю.н., проф. (НАВС), **КИСЛИЙ А.М.**, д.ю.н., проф. (НАВС),
КОРИСТІН О.Є., д.ю.н., проф. (ДНДІ), **КОСТЕНКО О.М.**, д.ю.н., проф.
(Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України), **КУЛИК О.Г.**,
д.ю.н., с.н.с. (ДНДІ), **ЛИТВАК О.М.**, д.ю.н., проф. (Кримінолог. асоц. України),
МАРТИНЕНКО О.А., д.ю.н., проф. (ДНДІ), **МИСЛИВИЙ В.А.**, д.ю.н., проф.
(ДНДІ), **НАВРОЦЬКИЙ В.О.**, д.ю.н., проф. (Львів. держ. ун-т внутрішніх
справ), **ПИЛІПЧУК В.Г.**, д.ю.н., проф. (НДІ інформатики і права НАПрН
України), **ПОПОВИЧ В.М.**, д.ю.н., проф. (ДНДІ), **РЯДІНСЬКА В.О.**, д.ю.н.,
с.н.с. (ДНДІ), **СВИРИДЮК Н.П.**, д.ю.н., доцент (ДНДІ), **СТРЕЛЬЦОВ Є.Л.**,
д.ю.н., проф. (НУ “ОЮА”), **ТУЛЯКОВ В.О.**, д.ю.н., проф. (НУ “ОЮА”),
ФЕДОТОВА Г.В., д.ю.н., с.н.с. (ДНДІ), **ХАВРОНЮК М.І.**, д.ю.н., проф.
(КНУ ім. Тараса Шевченка), **ШОПНА І.М.**, д.ю.н., с.н.с. (Львів. держ.
ун-т внутрішніх справ), **ШУМИЛО М.Є.**, д.ю.н., проф. (КНУ ім. Тараса
Шевченка), **ЯРМИШ О.Н.**, д.ю.н., проф. (Ін-т законодавства Верховної
Ради України), **ОПРИШКО І.В.**, к.ю.н., с.н.с., доцент (ДНДІ), **ЮРЧЕН-
КО В.М.**, к.ю.н. (СБУ)

Засновник і видавець

© Державний науково-дослідний інститут МВС України

Науковий журнал посів I місце в конкурсі на краще
наукове періодичне видання в системі МВС України
у 2010 році, II місце у 2011 і 2012 роках та III місце
у 2014 році.

За точність викладеного матеріалу відповідальність
несуть автори статей та їх рецензенти.

Київ 2018

SALUS POPULI SUPREMA LEX ESTO!

Let the welfare of the people be the supreme law

Cicero

NAUKA

I PRAVOOHORONA № 4(42), 2018

Founded in 2007

Issued four times a year

(Letter of the Ministry of Justice of Ukraine dated

02.06.2009

No 7446-0-33-09-32)

By order

No 642, dated 26.05.2014 included into the Ministry of Education and Science of Ukraine's law sciences special edition list according to annex 9 (legal sciences)

Registered

by Ministry of Justice of Ukraine State registration certificate of the printed mass media series KV

No 13082-1966 R

dated 21.08.2007

Scientific journal "Nauka i Pravoohorona" included in the list of international database *Index*

Copernicus International Journals Master List

Recommended

by State Research Institute's Academic Council

(Record No 6 dated 05.12.2018)

Address

4a Y.Gutsalo Lane,
UA-01011 Kyiv, Ukraine
tel.: +38 044 254 95 21
fax: +38 044 280 01 84
E-mail: dndi@mvs.gov.ua
<http://naukaipravoohorona.com>

Scientific Council

VERBENSKY M.G., Doctor of Law, Professor (CEC) – Head;
PROTSENKO T.O., Doctor of Law, Professor (State Research Institute MIA Ukraine) – Co-Head;

HEYETS V.M., Doctor of Economic Sciences, Professor (IEF NASU);
KOPYLENKO O.L., Doctor of Law, Professor (Legislation Institute of the Verkhovna Rada of Ukraine); **NOR V.T.**, Doctor of Law, Professor (Ivan Franko Lviv National University); **PANOV M.I.**, Doctor of Law, Professor (Yaroslav Mudryi National Law University); **SELIVANOV A.O.**, Doctor of Law, Professor (Verkhovna Rada of Ukraine); **TYKHYI V.P.**, Doctor of Law, Professor (Kyiv Regional Scientific Centre of National Academy of Legal Sciences of Ukraine); **SHEMSHUCHENKO Y.S.**, Doctor of Law, Professor (Koretsky Institute of State and Law of National Academy of Sciences of Ukraine)

Editorial Board

KRYVOLAPCHUK V.O., Doctor of Law, Professor (State Research Institute) – Editor-in-chief

MUZHYKA A.A., Doctor of Law, Professor (State Research Institute) – Deputy Chief Editor

PLUHATAR T.A., Ph.D in Law, Senior Research Associate (State Research Institute) Executive Secretary

ALIYEV A.I., Doctor of Law, Professor (Baku State University); **BARKO V.I.**, Doctor of Psychological Sciences, Professor (State Research Institute); **BERLACH N.A.**, Doctor of Law, Professor (State Research Institute); **BILOUS V.T.**, Doctor of Law, Professor (State Research Institute); **BONDARENKO V.D.**, Doctor of Philosophy, Professor (State Research Institute); **BORYSOV V.I.**, Doctor of Law, Professor (Academician Stashis Scientific Research Institute for the Study of Crime Problems National Ukrainian Academy of Law Sciences); **BUKHANEVYCH O.M.**, Doctor of Law, Professor (Khmelnitsky University of Management and Law); **HOLOSNIChENKO I.P.**, Doctor of Law, Professor (National Technical University of Ukraine "Igor Sikorsky Kyiv Polytechnic Institute"); **HRYSHCHUK V.K.**, Doctor of Law, Professor (Lviv State University of Internal Affairs MIA Ukraine); **HULIYEV A.D.**, Doctor of Law, Professor (NAU); **HUSAROV S.M.**, Doctor of Law, Senior Researcher (Kharkiv National University of Internal Affairs); **DOLZHENKOV O.F.**, Doctor of Law, Professor (South Ukrainian NPU named after K.D. Ushynsky); **ZAROSYLO V.O.**, Doctor of Law, Professor (IAPM); **ISHCHENKO A.V.**, Doctor of Law, Professor (National Academy of Internal Affairs); **KYSLIYI A.M.**, Doctor of Law, Professor (National Academy of Internal Affairs); **KORYSTIN O.Y.**, Doctor of Law, Professor (State Research Institute); **KOSTENKO O.M.**, Doctor of Law, Professor (Koretsky Institute of State and Law of National Academy of Sciences of Ukraine); **KULYK O.G.**, Doctor of Law, Senior Researcher (State Research Institute); **LYTVAK O.M.**, Doctor of Law, Professor (CAU); **MARTYVENKO O.A.**, Doctor of Law, Professor (State Research Institute); **MYSLYVYI V.A.**, Doctor of Law, Professor (State Research Institute); **NAVROTSKYI V.O.**, Doctor of Law, Professor (Lviv State University of Internal Affairs MIA Ukraine); **PYLYPCHUK V.H.**, (Research Institute of Informatics and Law National Ukrainian Academy of Law Sciences); **POPOVYCH V.M.**, Doctor of Law, Professor (State Research Institute); **RIADINSKA V.O.**, Doctor of Law, Senior Researcher (State Research Institute); **SVYRYDIUK N.P.**, Doctor of Law, Docent (State Research Institute); **STRELTSOV Y.L.**, Doctor of Law, Professor (NU "Odesa Law Academy"); **TULIAKOV V.O.**, Doctor of Law, Professor (NU "Odesa Law Academy"); **FEDOTOVA H.V.**, Doctor of Law, Senior Researcher (State Research Institute); **KHAVRONIUK M.I.**, Doctor of Law, Professor (Taras Shevchenko National University of Kyiv); **SHOPINA I.M.**, Doctor of Law, Senior Researcher (Lviv State University of Internal Affairs MIA Ukraine); **SHUMYLO M.Y.**, Doctor of Law, Professor (Taras Shevchenko National University of Kyiv); **YARMYSH O.N.**, Doctor of Law, Professor (Legislation Institute of the Verkhovna Rada of Ukraine); **OPRYSHKO I.V.**, Ph.D in Law, Senior Researcher, Docent (State Research Institute); **YURCHENKO V.M.**, Ph.D in Law (SSU)

Founder

© State Research Institute MIA Ukraine

The scientific journal won 1st place in the competition for the best scientific periodical in the system of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine in 2010, the second place in 2011 and 2012, and the third place in 2014.

For the accuracy of the posted material, the autor and revieweers are responsible

Kyiv 2018

З М І С Т**РЕФОРМУВАННЯ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ**

Опришко І.В. Відомча юридична наука в системі органів МВС України: загальнотеоретичні підходи 7

**АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС. ФІНАНСОВЕ ПРАВО.
ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО**

Берлач Н.А., Кобець М.П. Особливості публічного адміністрування Німеччини: досвід для України 17

Бойко І.В. Організаційно-правове забезпечення надання поліцейських послуг в Україні 26

Бойков А.Г. Автоматизовані системи управління інформаційною безпекою в життєдіяльності сучасного суспільства: правовий аспект 34

Ващук Н.Ф. Окремі кластери легкої промисловості України: адміністративно-правове регулювання 42

Кожухар О.В. Адміністративно-правовий статус інститутів громадянського суспільства як суб'єктів взаємодії з органами і підрозділами Національної поліції України 50

Коллер Ю.С. Публічне адміністрування: сутність та зміст дефініції 57

Левченко К.Б. Формування нормативно-правового забезпечення державної політики із протидії домашньому насильству 64

Остапович В.П. Правові та психологічні аспекти використання поліграфних опитувань у Національній поліції України 71

Плугатар Т.А. Питання інтеграції громадського та відомчого контролю за дотриманням прав і свобод громадян Національною поліцією України 80

Расюк А.О., Буличев А.О. Порядок проведення огляду громадської безпеки та цивільного захисту Міністерством внутрішніх справ України в контексті Закону України “Про Національну безпеку України” 92

Рядінська В.О., Карпушова К.Г. Рішення Верховного Суду України за результатами розгляду зразкової справи у податкових правовідносинах 99

Смерницький Д.В. Визначення та класифікація суб'єктів адміністративно-правового регулювання науково-технічної діяльності 108

Федотова Г.В., Онищенко С.М. Суб'єкти реалізації права на мирні зібрання: проблема правового визначення 116

Циганов О.Г., Рибінська А.П. Поліцейські послуги як одна з форм поліцейської діяльності 123

Шаправський Т.О. Адміністративно-правове регулювання охорони і використання земель природно-заповідного фонду 131

Шопіна І.М. Феномен адміністративно-правового забезпечення в адміністративному праві України 141

**КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ.
КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО**

Близнюк І.Л. Особливості виявлення злочинів, що вчиняються у системі державного матеріального резерву України 146

Левик В.Д. Формування кримінальної політики України та шляхи її реалізації	155
Лісняк В.В. Безпосередній об'єкт злочину, передбаченого ст. 320 КК України	165
Лубенець І.Г., Багаденко І.П. Правове забезпечення інформаційної безпеки дитини: аналіз зарубіжного досвіду	173
Лубенець І.Г., Наумова І.В. Найпоширеніші види злочинів неповнолітніх: кримінологічна характеристика та тенденції	179
Попович В.М. Понятійне відображення злочинів у сфері обігу об'єктів нерухомості	187
Сахарова О.Б. Тіньова економіка як підґрунтя економічної злочинності в Україні	197
Федотова Г.В. Запровадження поняття “кримінальний проступок” на законодавчому рівні в Україні	207
Филь Р.С. Становлення кримінально-правової охорони прав на об'єкти промислової власності на території України	214
Чорна О.С. Про узгодженість поглядів щодо безпосереднього об'єкта злочину “невиконання судового рішення” з теоретичними засадами класифікації об'єктів злочинів	224

ЮРИДИЧНА ПСИХОЛОГІЯ

Барко В.І., Барко В.В. Психологічні чинники роботи менеджера з особовим складом Національної поліції України	236
Барко В.І., Кириєнко Л.А., Барко В.В. Теоретико-психологічні засади використання суб'єктивних опитувальників при проведенні конкурсу на заняття керівних посад у Національній поліції України	245
Бова А.А. Задоволеність службою в оцінках працівників практичних підрозділів поліції (за матеріалами онлайн-опитування 2017 року)	253

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА. ІСТОРІЯ ПОЛІТИЧНИХ І ПРАВОВИХ УЧЕНЬ

Бернадський Б.В. Штрих до портрета жандармського агента	259
Окіпнюк В.Т. Юридичне регулювання проведення слідчої діяльності органами державної безпеки УСРР у період формування тоталітарного режиму (кінець 1920-х – середина 1930-х років)	270
Чисніков В.М. Катеринославська сискна поліція: особовий склад та новації в карно-розшуковій справі (1905–1916 рр.)	277

ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО ТА ЦИВІЛЬНИЙ ПРОЦЕС. СІМЕЙНЕ ПРАВО. МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

Березовська К.І. Проблеми і перспективи ратифікації Гаазької конвенції про захист дітей та співробітництво в галузі міждержавного усиновлення	287
Коваль І.Ф., Савчук К.О. Авторсько-правова охорона результатів творчості фанатів творів літератури і мистецтва	295

РЕЦЕНЗІЇ

Шевченко А.Є. Рецензія на монографію Бернадського Б.В. “Контррозвідувальна діяльність Російської імперії в Україні (історико-правовий аспект)”	305
---	-----

CONTENT
LAW ENFORCEMENT BODIES' REFORM

- Opryshko I.V.** Departmental Legal Science in the System of the Bodies MIA Ukraine: General Theoretical Approaches 7

ADMINISTRATIVE LAW AND PROCESS. FINANCIAL LAW. INFORMATIONAL LAW

- Berlach N.A., Kobets M.P.** Peculiarities of Public Administration of Germany: Experience for Ukraine 17
- Boiko I.V.** Organizational and Legal Support of Police Services in Ukraine 26
- Boikov A.H.** Automated Systems of Information Security Management in Life of Modern Society: Legal Aspect 34
- Vashchuk N.F.** Separate Clusters of Light Industry in Ukraine: Administrative and Legal Regulation 42
- Kozhukhar O.V.** Administrative and Legal Status of the Institutions of a Civil Society as the Subjects of an Interrelation with Bodies and Subdivisions of the National Police of Ukraine 50
- Koller Y.S.** Public Administration: Essence and Content of Definition 57
- Levchenko K.B.** Formation of Normative and Legal Support of State Policy for Counteraction to Domestic Violence 64
- Ostapovych V.P.** Legal and Psychological Aspects of the Use of Polygraphic Inquiries in the National Police of Ukraine 71
- Pluhatar T.A.** The Issue of an Integration of Public and Departmental Control for an Observance of Citizen Rights and Freedoms by the National Police of Ukraine 80
- Rasiuk A.O., Bulychev A.O.** Order of the Review of Public Security and Civil Protection by the Ministry of Internal Affairs of Ukraine in the Context of the Law of Ukraine "On National Security of Ukraine" 92
- Riadinska V.O., Karpushova K.H.** Decisions of the Supreme Court of Ukraine on Results of the Examination of Model Case in Tax Law 99
- Smernytskyi D.V.** Definition and Classification of the Subjects of Administrative and Legal Regulation of Scientific and Technical Activities 108
- Fedotova H.V., Onyshchenko S.M.** Subjects of Implementation of the Right to Peaceful Assembly: Problems of Legal Definition 116
- Tsyhanov O.H., Rybinska A.P.** Police Services as One of the Forms of Police Activities 123
- Shpravskyi T.O.** Administrative and Legal Regulation of the Protection and Use of Lands of the Nature Reserve Fund 131
- Shopina I.M.** Phenomenon of Administrative and Legal Support in Ukrainian Administrative Legislation 141

CRIMINAL LAW AND CRIMINOLOGY. CRIMINAL EXECUTIVE LAW

- Blyzniuk I.L.** Features of Detection of Crimes Committed in the System of the State Material Reserve of Ukraine 146
- Levyk V.D.** Formation of Criminal Policy of Ukraine and Ways of Its Implementation 155

Lisniak V.V. Direct Object of Crime, Foreseen by Art. 320 CC Ukraine	165
Lubenets I.H., Bahadenko I.P. Legal Provision of Information Security of the Child: Analysis of Foreign Experience (part 1)	173
Lubenets I. H., Naumova I.V. The Most Common Types of Juvenile Delinquency: Criminological Characteristics and Tendencies	179
Popovych V.M. Conceptual Representation of Crimes in the Field of Circulation of the Objects of Real Estate	187
Sakharova O.B. Shadow Economy as a Basis of Economic Crime in Ukraine	197
Fedotova H.V. Implementation of the Term “Criminal Infraction” at the Legislative Level in Ukraine	207
Fyl R.S. Foundation of Criminal Legal Protection of the Rights to Industrial Objects in the Territory of Ukraine	214
Chorna O.S. Direct Object of Crime “Non-Fulfillment of Judgement”: Scientific Views on Theoretical Basis for the Classification of Crime Objects	224

LEGAL PSYCHOLOGY

Barko V.I., Barko V.V. Psychological Factors of Manager’s Work with the Staff of the National Police of Ukraine	236
Barko V.I., Kyriienko L.A., Barko V.V. Theoretical and Psychological Grounds of Using Questionnaires for the Contest for Senior Positions in the National Police of Ukraine	245
Bova A.A. Employee Satisfaction in the Practical Police Service (Based on Materials of Online Survey 2017)	253

THEORY AND HISTORY OF STATE AND LAW. HISTORY OF POLITICAL AND LEGAL DOCTRINE

Bernadskyi B.V. A Dash to the Portrait of a Gendarme Agent	259
Okipniuk V.T. Legal Regulation of Investigative Activities of the State Security Organizations of the USSR during the Period of Totalitary Regime Formation (late 1920s – middle 1930s)	270
Chysnikov V.M. Katerynoslav Detective Police: Personnel and Innovations in Criminal Investigative Case (1905–1916)	277

CIVIL LAW AND CIVIL PROCESS. FAMILY LAW. INTERNATIONAL LAW

Berezovska K.I. Issues and Prospects for Ratification of the Hague Convention on the Protection of Children and Cooperation in the Field of Intercountry Adoption	287
Koval I.F., Savchuk K.O. Copyright Protection of the Results of Creativity of Fans of Literature and Art Masterpieces	295

REVIEWS

Shevchenko A.Y. Review of the Monograph by B.V. Bernadskyi “Counterintelligence Activities of the Russian Empire in Ukraine (historical and legal aspect)”	305
---	-----

РЕФОРМУВАННЯ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

УДК 340.143:351.74(477)

І.В. Опришко,
кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник, доцент,
заступник директора ДНДІ МВС України,
м. Київ, Україна,
ORCID ID 0000-0002-6425-4494

ВІДОМЧА ЮРИДИЧНА НАУКА В СИСТЕМІ ОРГАНІВ МВС УКРАЇНИ: ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ

У статті розглянуто загальнотеоретичні підходи до визначення місця та ролі відомчої юридичної науки в системі органів МВС України. Проаналізовано стан розвитку науки в Україні. Визначено ключові елементи та рівні юридичної науки, зокрема її характерні властивості, поняття і сфери застосування в системі органів МВС України. Охарактеризовано нормативно-правову основу адміністративно-правового регулювання суспільних відносин у зазначеній сфері та запропоновано основні напрями її удосконалення.

Ключові слова: наука, юридична наука, адміністративно-правове регулювання, відомчий рівень, державна політика, Міністерство внутрішніх справ України.

В статье рассмотрены общетеоретические подходы к определению места и роли ведомственной юридической науки в системе органов МВД Украины. Проанализировано состояние науки в Украине. Определены ключевые элементы и уровни юридической науки, в том числе ее характерные свойства, понятие и сферы применения в системе органов МВД Украины. Дана характеристика нормативно-правовой основы административно-правового регулирования общественных отношений в указанной сфере и предложены основные направления ее совершенствования.

Ключевые слова: наука, юридическая наука, административно-правовое регулирование, ведомственный уровень, государственная политика, Министерство внутренних дел Украины.

Сьогодні становлення та розвиток України як демократичної і правової держави потребує відповідного інтелекту нації та належного розвитку національної науки, що безпосередньо слідує зі ст. 54 Конституції України, відповідно до якої держава має сприяти розвитку науки, встановленню наукових зв'язків України зі світовим співтовариством [1].

За останні десятиліття вітчизняна наука пройшла досить складний, тернистий шлях від майже повної руйнації її матеріально-технічної бази до становлення окремих напрямів.

Характеризуючи стан розвитку науки в державі, необхідно відзначити, що в перші роки незалежності під час занепаду економіки наука в Україні зазнала значних втрат. І це стосується не тільки її матеріально-технічної бази. Майже

вдвічі скоротилася кількість наукових працівників. Була фактично зруйнована галузева наука. Практично повний розрив існуючих на теренах СРСР науково-виробничих зв'язків призвів до втрати академічними інститутами великого обсягу замовлень та, відповідно, фінансування з боку галузей.

Водночас набуття Україною незалежності мало й значний позитивний вплив на вітчизняну науку, оскільки завдяки розвитку науки країна в змозі мобілізувати кращі людські ресурси на вирішення багатьох актуальних проблем і спрямувати їх на створення високорозвиненого сучасного суспільства.

Насамперед значно оновилися сфера соціальних і гуманітарних досліджень, створені нові наукові установи відповідного профілю, українські вчені отримали можливість вільної інтеграції до світової наукової спільноти. А відчутне кількісне і якісне зростання міжнародних зв'язків, співпраці з провідними зарубіжними науковими центрами стало вагомим чинником підтримки на багатьох напрямках сучасного рівня наукових досліджень в Україні [2].

Сучасна українська наука станом на 2017 рік – це близько 94274 працівників, задіяних у виконанні наукових досліджень і розробок, із яких 59392 дослідники (63,0 %), 9144 техніки (9,7 %) та 25 738 осіб допоміжного персоналу (27,3 %), які працюють у понад 400 наукових установах та 200 закладах вищої освіти, приватних підприємствах недержавного сектору (малі підприємства, колективи яких вийшли з галузевих наукових установ чи академічних наукових установ, університетів), наукових та конструкторських підрозділів великих державних науково-виробничих підприємств Укроборонпрому тощо. При цьому питома вага докторів наук та докторів філософії (кандидатів наук) серед виконавців НДР становила 27,7 %, серед дослідників – 44 % [3, с. 204; 4].

Бюджетне фінансування залишається одним із головних фінансових інструментів науково-технічної політики економічно розвинених країн, основною формою прямої державної підтримки науково-технологічного розвитку. Так, відповідно до ст. 48 Закону України від 26 листопада 2015 р. № 848-VIII “Про наукову і науково-технічну діяльність” держава забезпечує бюджетне фінансування наукової і науково-технічної діяльності у розмірі не менше 1,7 % валового внутрішнього продукту України (ВВП) [5]. Водночас упродовж останніх років наукоємність ВВП залишається критично низькою, що призводить до втрачання наукою здатності виконувати економічну функцію. У 2017 р. цей показник був найнижчим та склав 0,45 %, ВВП (2016 р. – 0,48 %, 2015 р. – 0,55 %), у тому числі за рахунок коштів державного бюджету – 0,16 % ВВП (2016 р. – 0,16 %, 2015 р. – 0,20 %). При цьому, якщо розглядати розподіл видатків державного бюджету України на наукову сферу за головними розпорядниками у 2017 р., то для Міністерства внутрішніх справ України цей показник становив 55,6 млн грн (0,74 % питомої ваги розпорядника), з яких 49,65 млн грн із коштів загального фонду (0,98 % питомої ваги розпорядника) і 5,95 млн грн із коштів спеціального фонду (0,25% питомої ваги розпорядника) [6, с. 11, 92, 94].

В умовах українського державотворення рівень та розвиток науки визначають ступінь незалежності держави, стан її національної безпеки, в тому числі у правоохоронній сфері.

На сьогодні існує розуміння того, що наука – це сфера людської діяльності, функцією якої є вироблення і теоретична систематизація об'єктивних знань про дійсність. Розглядаючи науку як систему знань, можна зазначити, що її загальною метою є опис, пояснення і прогнозування процесів та явищ дійсності, які становлять предмет її вивчення, на основі відомих і тих, що відкриваються нею, законів. Ця

мета опосередковується як суто теоретичними, так і практичними завданнями та потребами суспільного розвитку. Вона досягається у процесі творчої діяльності окремих науковців або їх колективів.

Проблеми становлення суверенної державності, формування вітчизняної політичної системи, системи публічної влади, правової системи, механізму її правового регулювання є такими ж актуальними для українського суспільства, як і проблеми організації здійснення соціально спрямованих ринкових перетворень економічних відносин. Ці питання становлять для вітчизняної юридичної науки об'єктивні предмети пізнання, які потребують сучасного як методологічного, так і безпосереднього пізнавального інструментарію.

Розбудова демократичної правової держави відбувається повільно, непослідовно, процеси реформування загальмовані, законодавство не завжди відповідає потребам суспільства і держави.

При цьому правоохоронна система теж отримала низку викликів, проявами яких є поява та розвиток нових форм злочинності, зростання тіньової економіки, правовий нігілізм, поширення корупції, торгівлі людьми, незаконної міграції тощо.

Наявний стан правопорядку в суспільстві має завжди аналізуватися з позиції багатофакторності причин та наслідків, тобто як результат історичного розвитку суспільних відносин у їхній взаємодії та цілісності.

Так, отримання нових знань з урахуванням та переосмисленням відповідних наукових досягнень попередніх років – це єдиний інтенсивний шлях розвитку системи правоохоронних органів України, який має сприяти професіоналізму її працівників та суттєво впливати на забезпечення належного рівня захисту особи та майна від протиправних посягань.

Ефективність державного механізму значною мірою залежить від його наукового забезпечення, одним із напрямів якого є відомча юридична наука як система знань про об'єктивні закономірності розвитку держави і права, їх місце і роль у суспільному житті.

У сучасній Україні юридична наука зорієнтована переважно на вітчизняний і зарубіжний досвід, ідеї та цінності права, держави, прав і свобод людини. Вона характеризується наявністю таких елементів:

- об'єкт та предмет наукової діяльності;
- зміст наукової діяльності;
- суб'єкт наукової діяльності.

Загальними об'єктами юридичної науки є право і держава, а її предметом – основні змістові риси права і держави. Фактично два різних об'єкти (право і держава) досліджуються і пізнаються юридичною наукою з позицій єдиного предмета цієї науки як такі, що перебувають у діалектичному зв'язку між собою [7, с. 472].

Нині в українському суспільстві вже є певні інтелектуальні передумови, здобутки у більш загальних напрямках розвитку вітчизняної юридичної науки. Зокрема, проблемам щодо сутності, стану та розвитку юридичної науки, в тому числі відомчої, присвячені праці українських вчених, а саме І. Бацька, К. Беякова, В. Борисова, В. Волобуєва, В. Зеленецького, Б. Маліцького, В. Мамутова, В. Селіванова, В. Сіренка, В. Тація, Ю. Шемшученка, О. Ярмиша та інших.

У галузі юриспруденції наукова діяльність спрямована на дослідження розвитку держави і права, їх місця і ролі в суспільному житті, на розробку концепцій, пропозицій і рекомендацій щодо вдосконалення прав, регулювання

суспільних відносин тощо. Ця діяльність проводиться у спеціалізованих наукових установах та вищих навчальних закладах юридичного профілю.

Зміст наукової діяльності полягає в організації та проведенні наукової та науково-технічної роботи, результатом якої є нові знання, одержані в процесі фундаментальних або прикладних наукових досліджень та зафіксовані на носіях наук, інформації у формі звіту, наукової праці, наукової доповіді, наукового повідомлення про науково-дослідну роботу, монографічні дослідження, наукові відкриття тощо. Науково-прикладним результатом наукової діяльності є конструктивне чи технологічне рішення, експериментальний зразок, закінчене випробування, розробка, яка впроваджена або може бути впроваджена в суспільну практику. Науково-прикладний результат може бути у формі звіту, ескізного проекту, конструктора, або технологічної документації на науково-технічну продукцію, натурального зразка тощо.

Суб'єктами наукової і науково-технічної діяльності є вчені, наукові працівники, науково-педагогічні працівники, а також наукові установи, наукові організації, заклади вищої освіти III–IV рівнів акредитації, громадські наукові організації.

Вчений є основним суб'єктом наукової діяльності. Він обирає форми, напрями і засоби наукової діяльності відповідно до своїх інтересів, творчих можливостей та загальнолюдських цінностей [8, с. 73–74].

Виходячи з цього, розрізняють такі рівні юридичної науки:

академічний рівень наукових установ (Інститут держави і права НАН України, Інститут економіко-правових досліджень НАН України, Академія правових наук України);

відомчий рівень наукових установ та закладів вищої освіти (Інститут законодавства Верховної Ради України, Київський та Харківський науково-дослідні інститути судової експертизи Мін'юсту України, Державний науково-дослідний інститут МВС України, Національна академія державного управління при Президентові України, Національна школа суддів України, Національна академія Генеральної прокуратури України, Національна академія внутрішніх справ, Національна академія Служби безпеки України та інші);

рівень профільних закладів вищої освіти (Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого, Одеська національна юридична академія, Київський університет права НАН України, Інститут міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка та інші; юридичний факультет Київського національного університету імені Тараса Шевченка, юридичний факультет Львівського національного університету імені Івана Франка та інші);

рівень авторських колективів;

індивідуальний рівень науковців.

У зв'язку з цим, на наше переконання, слід розглянути питання щодо поняття юридичної науки і сфери її застосування в системі Міністерства внутрішніх справ України та центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ (далі – МВС України та ЦОВВ).

Для наукових установ та закладів вищої освіти МВС України та ЦОВВ, як однієї з найважливіших ланок системи правоохоронних органів держави, характерним є відомчий рівень юридичної науки, який характеризується:

підпорядкованістю суб'єктів юридичної науки (наукових установ, закладів вищої освіти) безпосередньо МВС України або відповідному ЦОВВ;

реалізацією відомчої політики, яка спрямована на наукове, науково-технічне забезпечення якісного та ефективного функціонування МВС України та ЦОВВ; відповідністю наукових досліджень і науково-технічних (експериментальних) розробок пріоритетним напрямом наукового забезпечення діяльності МВС України та ЦОВВ;

наявністю замовника на проведення наукових досліджень і науково-технічних (експериментальних) розробок в особі відповідного структурного підрозділу МВС України або ЦОВВ, який здійснює в подальшому приймання та впровадження їх результатів у практику;

здійсненням фінансового, матеріально-технічного та інформаційного забезпечення діяльності наукових установ та закладів вищої освіти за рахунок бюджетних коштів МВС України та ЦОВВ;

організацією і проведенням наукових досліджень і науково-технічних (експериментальних) розробок на інфраструктурній базі МВС України та ЦОВВ.

Сучасний стан наукових установ та закладів вищої системи МВС України зумовлює необхідність посилення координації наукової, науково-технічної та науково-організаційної діяльності з метою розв'язання загальнодержавних завдань з охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, забезпечення 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, а також усунення дублювання наукової тематики, нераціонального використання наукового потенціалу.

На сьогодні нагальною потребою є забезпечення концентрації і підвищення ефективності використання наукового потенціалу для функціонування системи МВС України та ЦОВВ шляхом створення ефективного механізму взаємодії її суб'єктів, запровадження ефективної системи координації наукової, науково-технічної та науково-організаційної діяльності, створення належних умов для впровадження результатів наукових досліджень у практику.

Наукова та науково-технічна діяльність у системі органів МВС України та ЦОВВ є інтелектуальною цілеспрямованою творчою роботою, що здійснюється у формі фундаментальних і прикладних наукових досліджень та спрямовується на одержання і використання нових знань стосовно функціонування системи зазначених органів, а також забезпечення виконання покладених на них завдань і функцій.

Якість та результативність відомчої юридичної науки в сфері діяльності системи МВС України та ЦОВВ тісно пов'язана з відповідним механізмом адміністративно-правового регулювання її організації та управління, від чого залежить ефективність роботи зазначених органів, їх інформаційно-аналітична та прогностична здатність, кадрова, правова, матеріально-технічна і фінансова забезпеченість.

Вирішення цих питань має сприяти удосконаленню системи МВС України та ЦОВВ у напрямі їх відповідності сучасним потребам і викликам сьогодення, оскільки курс нашої держави на євроінтеграцію потребує сучасних змін соціально-

економічних і політико-правових умов їх функціонування, детермінує потребу нових адекватних підходів до протидії злочинності, та забезпеченню публічної безпеки і порядку [9, с. 89–90].

При цьому наука у системі МВС України та ЦОВВ інтегрується в існуючу систему наукової, науково-технічної та науково-організаційної діяльності на засадах єдиної нормативно-правової бази, яка забезпечує ефективність її управлінської діяльності у цій сфері.

З позиції адміністративно-правового регулювання, нормативно-правову основу такої діяльності складає сукупність адміністративно-правових норм, які спрямовані на регулювання суспільних відносин, що виникають у процесі формування та реалізації відомчої політики у сфері наукової та науково-технічної діяльності з метою оптимального використання наукового потенціалу під час проведення наукових досліджень і науково-технічних (експериментальних) розробок, а також створення умов для підвищення їх ефективності й упровадження досягнень науки і техніки в практичну діяльність системи органів МВС України та ЦОВВ [10, с. 120, 163].

Така основа включає в себе Конституцію України [1], Закон України від 26 листопада 2015 р. № 848-VIII “Про наукову та науково-технічну діяльність” [5], Закон України від 11 липня 2001 р. № 2623-III “Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки” [11], Закон України від 1 липня 2014 р. № 1556-VII “Про вищу освіту” [12], Закон України від 25 червня 1993 р. № 3322-XII “Про науково-технічну інформацію” [13], постанову Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 567 “Про затвердження Порядку присудження наукових ступенів” [14], постанову Кабінету Міністрів України від 23 березня 2016 р. № 261 “Про затвердження Порядку підготовки здобувачів вищої освіти ступеня доктора філософії та доктора наук у вищих навчальних закладах (наукових установах)” [15], наказ МВС України від 16 березня 2015 № 275 “Про затвердження переліку пріоритетних напрямів наукового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України на період 2015–2019 років” [16], наказ МВС України від 15 травня 2007 р. № 154 “Про організацію наукової діяльності в системі МВС України” [17] та інші нормативно-правові акти з питань правоохоронної, наукової і науково-технічної діяльності, освіти, захисту авторських і суміжних прав тощо.

На сучасному етапі розвитку відомчої науки в системі МВС України та ЦОВВ доцільним вбачаються такі напрями удосконалення нормативно-правового регулювання в сфері наукової, науково-технічної і науково-організаційної діяльності:

забезпечення дійсної ієрархічності нормативно-правових актів, а відтак сконцентрованого впливу їх юридичної сили на відповідні суспільні відносини;
забезпечення належної правотворчої діяльності, відповідності змісту нормативних документів вимогам нормотворчої техніки;

унеможливлення дублювання і протиріч у приписах нормативно-правових актів;

урахування загальних тенденцій розвитку сучасної системи права і законодавства у відомчій правотворчості [18, с. 178, 182–183].

Сьогодні основними завданнями удосконалення наукової та науково-технічної діяльності в системі МВС України та ЦОВВ є актуалізація змісту фундаментальних і прикладних наукових досліджень, спрямованих на розв’язання найбільш важливих проблем практичної діяльності цих органів відповідно до їх завдань, функцій та компетенції у межах визначених пріоритетних напрямів наукового і науково-

технічного забезпечення їх функціонування та на виконання наданих ними замовлень.

Тому важливим питанням подальшого удосконалення системи МВС України та ЦОБВ є забезпечення формування та реалізації єдиної політики у сфері наукової та науково-технічної діяльності.

Результатом реформування органів внутрішніх справ, яке розпочалося в березні 2014 р., стало утворення нової системи МВС України та ЦОБВ, яка забезпечує формування та реалізацію державної політики у сферах:

1) охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, забезпечення публічної безпеки і порядку, а також надання поліцейських послуг;

2) захисту державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні;

3) 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;

4) міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів [19].

У зв'язку з цим у відомчій науці мають бути задіяні фахівці, які мають достатній досвід, обізнаність і здатність до творчого вирішення проблемних питань діяльності системи органів МВС України та ЦОБВ у боротьбі зі злочинністю, забезпеченням публічної безпеки і порядку.

Водночас наслідком розгалуженості сфер діяльності МВС України та ЦОБВ стала відособлена діяльність відповідних галузевих наукових установ і закладів вищої освіти, які здійснюють свою діяльність відповідно до чинного законодавства та в межах компетенції. Нині у підпорядкуванні МВС України та ЦОБВ є два науково-дослідні інститути, 11 закладів вищої освіти, 25 науково-дослідних експертно-криміналістичних центрів, а також казенне науково-виробниче об'єднання "Форт".

Це призводить, зокрема, до невизначеності у пріоритетних напрямках наукової діяльності, дублювання наукових і науково-технічних досліджень.

Отже, відсутність інтеграції та належної взаємодії між науковими установами та закладами вищої освіти МВС України та ЦОБВ негативно впливає на вирішення завдань наукового, науково-технічного та освітнього забезпечення їх діяльності.

Крім того, правові засади таких форм державного регулювання, як прогнозування, планування та програмування науки в Україні, є на сьогодні певною мірою декларативними, оскільки відсутні відповідні практичні механізми їх реалізації і відповідні заходи контролю за їх дотриманням і виконанням, у тому числі в системі МВС України та ЦОБВ. Тому слід погодитися з думкою окремих науковців, які вважають за доцільне внести зміни і доповнення до Закону України "Про наукову і науково-технічну діяльність" та закріпити в ньому такі форми державного регулювання наукової та науково-технічної діяльності, як прогнозування, стратегічне планування та цільове програмування.

Слід також звернути увагу на необхідність розробки стратегічних і концептуальних напрямів розвитку відомчої науки, її інтеграції у європейський науково-освітній простір як основи для визначення пріоритетів щодо реформування наукової і науково-технічної діяльності, підвищення ефективності використання

наукового потенціалу й упровадження досягнень науки і техніки в практичну діяльність системи органів і підрозділів МВС України та ЦОВВ [10, с. 136].

Тому основною метою подальшого удосконалення наукової та науково-технічної діяльності в МВС України та ЦОВВ є забезпечення концентрації і підвищення ефективності використання наукового потенціалу для забезпечення їх діяльності шляхом створення ефективного механізму взаємодії суб'єктів усіх форм наукової діяльності в МВС України та ЦОВВ, запровадження ефективної та дієвої системи координації цієї діяльності, її планування та контролю, нормативно-правового забезпечення, а також створення належних умов для впровадження результатів наукових досліджень у практику.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Академік Борис Патон: “Наука стане пріоритетом – без цього Україна не матиме майбутнього, на яке заслуговує”. Урядовий кур’єр. 2011. 6 серпня. № 143 (4541); Україна на мапі наукового світу. Дзеркало тижня. 2011. 20 травня. № 18.
3. Україна в цифрах. 2017. Статистичний збірник. Державна служба статистики України. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2018/zb/08/Ukr_cifra_2017_u.pdf. 241 с. (дата звернення: 12.11.2018).
4. Наука в Україні. Міністерство освіти і науки України. URL: <https://mon.gov.ua/ua/nauka/nauka/nauka-v-ukraїni> (дата звернення: 12.11.2018).
5. Про наукову та науково-технічну діяльність: Закон України від 26 листопада 2015 р. № 848-VIII. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2016. № 3. Ст. 25.
6. Стан розвитку науки і техніки, результати наукової і науково-технічної діяльності за 2017 рік: аналітична довідка. К.: Міністерство освіти і науки України. URL: https://mon.gov.ua/storage/app/media/nauka/informatsiyno-analitychni/AD_NAUKA_2017.pdf. 122 с. (дата звернення: 12.11.2018).
7. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К.: Укр. енцикл. 1998. Т. 6: Т–Я. 2004. 765 с.
8. Юридична енциклопедія: в 6 т/ редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К.: Укр. енцикл. 1998. Т. 4: Н–П. 2002. 720 с.
9. *Опришко І.В.* Відомча юридична наука в сфері діяльності органів внутрішніх справ та основні напрями її реалізації: Вісник Луганського держ. ун-ту внутр. справ імені Е.О. Дідоренка. Спец. випуск. 2010. № 4. С. 89–101.
10. *Плугатар Т.А., Скоробагатько О.В.* Наукове забезпечення функціонування системи Міністерства внутрішніх справ України: адміністративно-правове регулювання: монографія. ДНДІ МВС України. Вінниця, ТОВ “Нілін-ЛТД”, 2016. 200 с.
11. Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки: Закон України від 11 липня 2001 р. № 2623-III. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2001. № 48. Ст. 253.
12. Про вищу освіту: Закон України від 1 липня 2014 р. № 1556-VII. Відомості Верховної Ради (ВВР). 2014. № 37–38. Ст. 2004.
13. Про науково-технічну інформацію: Закон України від 25 червня 1993 р. № 3322-XII. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1993. № 33. Ст. 345.
14. Про затвердження Порядку присудження наукових ступенів: постанова Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 567. URL: <https://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/567-2013-%D0%BF> (дата звернення: 15.11.2018).
15. Про затвердження Порядку підготовки здобувачів вищої освіти ступеня доктора філософії та доктора наук у вищих навчальних закладах (наукових установах): постанова Кабінету Міністрів України від 23 березня 2016 р. № 261. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/261-2016-%D0%BF> (дата звернення: 15.11.2018).
16. Про затвердження переліку пріоритетних напрямів наукового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України на період 2015–2019 років: наказ МВС України від 16 березня 2015 р. № 275. URL: <http://consultant.parus.ua/?doc=09SRF3227F> (дата звернення: 15.11.2018).
17. Про організацію наукової діяльності в системі МВС України: наказ МВС України від 15 травня 2007 р. № 154. URL: http://www.lvduvs.edu.ua/documents_pdf/naukova%20diyalnist/documents/nak_154.Pdf (дата звернення: 15.11.2018).
18. Організаційно-правове забезпечення навчально-виховного процесу та науково-дослідної діяльності у вищих навчальних закладах МВС України: навч. посіб. / Т.О. Проценка, М.І. Іншин, О.М. Музичук, І.М. Шопіна; за заг. ред. Т.О. Проценка. Київ, Харків: ОСН, 2010. 206 с.

19. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України: постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 878. Офіційний вісник України. 2015. № 89. Ст. 2972.

REFERENCES

1. Constitution of Ukraine. Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine. 1996. No 30. Art. 141 [in Ukrainian].
2. Akademik Borys Paton: “Nauka stane priorytetom – bez tsoho Ukrayina ne matyme maybutnoho, na yake zasluhovuye”. Academician Boris Paton: “Science will become a priority – without this Ukraine will not have a future which deserves”. Government Courier. August 6th, 2011. No 143 (4541); Ukraine on the map of the scientific world. Mirror of the Week. 2011. May 20. No 18 [in Ukrainian].
3. Ukraina v tsyfrakh. 2017. “Ukraine in Figures”. 2017. Statistical collection. State Statistics Service of Ukraine. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2018/zb/08/Ukr_cifra_2017_u.pdf -241 p. (Date of Application: 12.11.2018) [in Ukrainian].
4. Nauka v Ukrayini. “Science in Ukraine”. Ministry of Education and Science of Ukraine. URL: <https://mon.gov.ua/ru/nauka/nauka/nauka-v-ukrayini> (Date of Application: 12.11.2018) [in Ukrainian].
5. About Scientific, Scientific and Technical Activities: Bill of Ukraine dated November 26, 2015, No 848-VIII. Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine (VR). 2016. No 3. Art. 25 [in Ukrainian].
6. Stan rozvytku nauky i tekhniky, rezultaty naukovoyi i naukovo-tekhnichnoyi diyalnosti za 2017 rik. “Status of the Development of Science and Technology, the Results of Scientific, Scientific and Technological Activities for 2017: an Analytical Statement”. K.: Ministry of Education and Science of Ukraine URL: <https://mon.gov.ua/> 122 p. (Date of Application: 12.11.2018) [in Ukrainian].
7. Legal Encyclopedia: in 6 vol. / Y.S. Shemshuchenko (head editor) and others. K.: Ukr. Encyclopedia, 1998. Vol. 6: T–Ya. 2004. 765 p. [in Ukrainian].
8. Legal Encyclopedia: in 6 vol. / Y.S. Shemshuchenko (head editor) and others. K.: Ukr. Encyclopedia, 1998. Vol. 8: H–II. 2002. 720 p. [in Ukrainian].
9. *Opryshko, I.V.* (2010) Vidomcha yurydychna nauka v sferi diyalnosti orhaniv vnutrishnikh sprav ta osnovni napryamy yi realizatsiy. “Departmental Law Science in the Sphere of Activity of the Bodies of Internal Affairs and the Main Directions of Its Implementation”. Herald of the Luhans'k State University MIA Ukraine named after E.O. Didorenko 4, 89–101 [in Ukrainian].
10. *Pluhatar, T.A., Skorobahatko, O.V.* (2016) Naukove zabezpechennya funktsionuvannya systemy Ministerstva vnutrishnikh sprav Ukrayiny: administratyvno-pravove rehulyuvannya. “Scientific Support of Functioning of the System of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine: Administrative and Legal Regulation”: monograph / Ministry of Internal Affairs of Ukraine. Vinnytsia. 200 p. [in Ukrainian].
11. About Priority Areas of Science and Technology Development: Bill of Ukraine dated July 11, 2001 No 2623-III. Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine (VR). 2001. No 48. Art. 253 [in Ukrainian].
12. About Higher Education: Bill of Ukraine dated July 1, 2014 No 1556-VII. Bulletin of the Verkhovna Rada (VR). 2014. No 37–38. Art. 2004 [in Ukrainian].
13. About Scientific and Technical Information: Bill of Ukraine dated June 25, 1993, No 3322-XII. Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine (VR). 1993. No 33. Art. 345 [in Ukrainian].
14. About Approval of the Procedure for Awarding Scientific Degrees: Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated July 24, 2013 No 567. URL: <https://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/567-2013-%D0%BF> (Date of Application: 15.11.2018) [in Ukrainian].
15. About Approval of the Procedure for Preparing Graduates of Higher Education in the Degree of Doctor of Philosophy and Doctor of Science in Higher Educational Institutions (Scientific Institutions): Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated March 23, 2016 No 261. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/261-2016-%D0%BF> (Date of Application: 15.11.2018) [in Ukrainian].
16. About Approval of the List of Priority Directions of Scientific Support of the Activity of the Bodies of Internal Affairs of Ukraine for the period of 2015–2019: Order of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine dated March 16, 2015, No 275. URL: <http://consultant.parus.ua/?doc=09SRF3227F> (Date of Application: 15.11.2011) [in Ukrainian].
17. About the Organization of Scientific Activity in the System of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine: Order of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine dated May 15, 2007, No 154 URL: http://www.lvduvs.edu.ua/documents_pdf/ (Date of Application: 15.11.2011)[in Ukrainian].
18. Orhanizatsiyno-pravove zabezpechennya navchalno-vykhovnoho protsesu ta naukovo-doslidnoyi diyalnosti u vyshchikh navchalnykh zakladakh MVS Ukrayiny. “Organizational and Legal Support of the Educational Process and Research Activity in Higher Educational Institutions of the Ministry of

Internal Affairs of Ukraine”: manual / T.O. Protsenko, M.I. Inshyn, O.M. Muzychuk, I.M. Shopina; editor N.O. Protsenko. Kyiv – Kharkiv: BSP, 2010. 206 p. [in Ukrainian].

19. About Approval of the Regulation on the Ministry of Internal Affairs of Ukraine: Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated October 28, 2015, No 878. Official Bulletin of Ukraine. 2015. No 89. Art. 2972 [in Ukrainian].

UDC 340.143:351.74(477)

I.V. Opryshko,

Candidate of Law, Senior Research Associate, Docent, Co-Chief of Director,
State Research Institute MIA Ukraine, Kyiv, Ukraine,
ORCID ID 0000-0002-6425-4494

DEPARTMENTAL LEGAL SCIENCE IN THE SYSTEM OF THE BODIES MIA UKRAINE: GENERAL THEORETICAL APPROACHES

Paper considers general theoretical approaches to the definition of the place and role of departmental legal science in the system of bodies of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine.

The state of science development in Ukraine is analyzed; legal science, its elements and levels are characterized.

The concept of legal science, certain features and areas of its application in the system of bodies of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine are considered.

It is noted that science in the system of bodies of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine is integrated into the existing system of scientific, scientific-technical and scientific-organizational activities on the basis of a single legal and regulatory framework.

From the point of view of an administrative and legal regulation, legal and regulatory framework for such activities is a code of administrative and legal rules aimed at the regulation of social relations arising in the process of formation and implementation of departmental policy in the field of scientific and scientific technical activities in order to optimize the use of scientific potential while conducting scientific research and scientific and technological (experimental) developments, as well as the creation of conditions for the improvement of their efficiency and implementation of the achievements of science and engineering into the practical activity of the bodies of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine.

By description of the legal and regulatory framework of the administrative and legal regulation of social relations in this sphere, the main directions of its improvement are suggested.

This led to the conclusion that the main aim of further improvement of scientific, scientific and technical activity in the system of bodies of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine is to ensure concentration and increase of the efficiency of the use of scientific potential for ensuring their activity by creating an effective mechanism of an interaction of the subjects of all forms of scientific activity in the system of bodies of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, implementation of an effective and efficient system of coordination of this activity, its planning and control, legal regulation, as well as the creation of tax everyday conditions for the implementation of the results of scientific research into practice.

Keywords: science, jurisprudence, administrative and legal regulation, departmental level, state policy, Ministry of Internal Affairs of Ukraine.

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС. ФІНАНСОВЕ ПРАВО. ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.924(430:477)

Н.А. Берлач,

доктор юридичних наук, професор,
провідний науковий співробітник ДНДІ МВС України,
м. Київ, Україна,
ORCID ID 0000-0003-0132-7737,

М.П. Кобець,

кандидат юридичних наук,
заступник начальника відділу ДНДІ МВС України,
м. Київ, Україна,
ORCID ID 0000-0001-6725-8469

ОСОБЛИВОСТІ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ НІМЕЧЧИНИ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

У статті досліджено особливості публічного адміністрування в Німеччині та визначено напрями вдосконалення публічного адміністрування в Україні на основі європейського досвіду. Проаналізовано історичний аспект розвитку публічного адміністрування в Німеччині. Окреслено питання публічного адміністрування в Україні, на які може мати вплив досвід Німеччини. Визначені основні напрями реформування публічного адміністрування в Україні, де необхідно використати досвід Німеччини.

Ключові слова: публічне адміністрування, європейські стандарти, належне адміністрування, державна служба, громадський контроль.

В статтє исследованы особенности публичного администрирования в Германии и определены пути усовершенствования публичного администрирования в Украине на основе европейского опыта. Проанализирован исторический аспект развития публичного администрирования в Германии. Очерчены вопросы публичного администрирования в Украине, на которые может оказывать влияние опыт Германии. Определены основные направления реформирования публичного администрирования в Украине, где необходимо использовать опыт Германии.

Ключевые слова: публичное администрирование, европейские стандарты, должное администрирование, государственная служба, общественный контроль.

Пошук ефективної моделі публічного управління є наріжним каменем у процесі перетворення, розвитку та становлення держави. На сьогодні публічна адміністрація в Україні не відповідає європейським стандартам належного врядування, унаслідок чого саме вона стає гальмом у здійсненні соціально-економічних і політичних реформ. Публічна адміністрація залишається неефективною схильною до корупції, внутрішньо суперечливою, надмірно централізованою, закритою від суспільства, громіздкою, відірваною від потреб простої людини.

Обрання курсу на євроінтеграцію, запровадження стандартів Європейського Союзу та перехід на демократичні засади врядування спонукають до пошуку нової моделі публічного адміністрування для України.

Недосконалість публічного адміністрування в Україні та потреба запозичення кращого управлінського досвіду передових країн світу, стимулювання налагодженого функціонування державних інституцій зумовлюють актуальність викладеного дослідження.

Метою статті є дослідження особливостей публічного адміністрування Німеччини та визначення напрямів удосконалення публічного адміністрування в Україні на основі європейського досвіду.

З останньої чверті XX – початку XXI ст. державне управління в європейських країнах, засноване на бюрократичних процедурах та ієрархічній структурі, зазнало суттєвих змін. Реформування публічного сектору змінило орієнтири з бюрократичних на ринкові засади та менеджмент.

Беручи до уваги сприятливі соціально-політичні передумови, найбільш ефективними такі реформи стали в Австралії, Великобританії, Канаді, Новій Зеландії, США. Менш вагомі зміни відбулися у системі публічного адміністрування Австрії, Італії, Іспанії, Нідерландів, Німеччини, Франції.

Особливості реформування сфери публічного адміністрування досліджували у своїх працях В. Кікерт [1], П. Пірсон та Т. Скокпол [2], П. Мюллер [3], Л. Рубан [4], Ж. Шевальє [5], С. Айзенштадт, Р. Лемарченд [6], Д. Сотіропулос [7, 8]. Праці К. Рейчарда [9] присвячені адміністративному реформуванню Німеччині. Вітчизняні науковці Н. Виговська та О. Стебляк [10], Н. Василенко [11], І. Нинюк та М. Нинюк [12], К. Проскуракова [13] також вивчали європейський досвід публічного адміністрування.

Дослідження особливостей публічного адміністрування Німеччини слід здійснювати крізь призму історичних витоків гегелівської традиції, висновків Другої світової війни та прагнення до розквіту демократії.

У 1960–1970-ті рр. у Німеччині, як і в багатьох західних державах загального добробуту, простежується тенденція до більш активного державно-управлінського планування. Позитивні зрушення були призупинені через економічну рецесію та фіскальну кризу 1980-х рр. Скорочення витрат на систему державного управління, приватизація, дерегуляція та дебіюрократизація мали призвести до “заощадливої” держави [9].

Однак реальність дещо не відповідає юридичним формальностям через залежність від державного фінансування та федеральних регулятивних документів. Проте система управління вирізняється наявністю вертикального поділу влади на різних адміністративних рівнях. Розширюється практика об’єднаної діяльності різних підрозділів з вироблення політики.

Передовсім стабільністю публічного адміністрування Німеччина завдячує збереженій класичній бюрократії, заснованій на ієрархічних засадах, чітких приписах та деталізованому бюджетному забезпеченню. Докорінних змін зазнали лише завдання публічного адміністрування.

К. Рейчард виділяє певні етапи розвитку, що властиві саме німецькому публічному адмініструванню.

Реконструкція, пов’язана з реієрархізацією та консолідацією (1947–1963 рр.), характеризує перший етап, коли встановлюються федеральне управління, цивільна служба та спрощуються управлінські процедури.

Зміни, пов'язані з місцевим територіальним реформуванням (1964–1975 рр.), призвели до об'єднання муніципалітетів, фінансової реформи, деволюції, початку програмного бюджетування і, як наслідок, спроб комплексного реформування державного управління та цивільної служби. Усе це стало другим етапом розвитку державного управління.

Третій етап – дебюрократизація та орієнтація на громадян (1978–1989 рр.) – зумовив зменшення бюрократії, покращання надання послуг населенню, початок приватизаційних процесів.

Четвертий етап настає після приєднання і трансформації східного державного управління (з 1990 р.). Він характеризується технічною та адміністративною допомогою Східній Німеччині з реструктуризації колишнього державного і місцевого управлінь, введенням традиційної західної моделі публічного адміністрування, а також частковим перенесенням деяких установ федерального рівня з Бонна до Берліна. Цей етап став відправною точкою активізації реформування публічного управління та успішного переходу до західного управлінського зразка, хоча й сьогодні Східна Німеччина має відмінності порівняно із Західною.

На початку 1990-х рр. Німеччина розпочала спроби запровадження нової управлінської моделі зі спрямування і контролю державно-управлінських функцій, оцінки виконання і витрат бюджету. Започатковувалися такі процеси на місцевому рівні, але згодом перейшли на федеральний рівень і завершилися запровадженням електронного урядування. Це й виокремило п'ятий етап реформування державного управління.

Виділений науковцем шостий етап, з 1998 р. й дотепер, спонукає до переоцінки функцій держави, виділення її ключових завдань: оновлення та гарантування соціальної і трудової політик, збільшення уваги до потреб громадянського суспільства, лібералізації та дерегуляції комунальних об'єктів [9].

На думку В.С. Поліщука, за останні 10–15 років державним управлінням у Німеччині було засвоєно інструменти та принципи нового державного менеджменту, однак стратегії імплементації останнього зазнали впливу інституційних особливостей німецького публічного сектора. На місцевому рівні ці ідеї використано вузько й однобічно: з орієнтацією на “продукт” і зменшенням витрат, але без широкого залучення ринкових механізмів та використання аспекту скеровування, а не виконання [14].

На сьогодні Німеччина є взірцем ефективного публічного адміністрування, маючи два рівні управління, позаяк є парламентською республікою за формою правління та федеральною (крім федерального уряду, має 16 місцевих урядів) – за державним устроєм. Німеччина забезпечує обидва рівні управління – федеральний та регіональний, які мають власні органи виконавчої, законодавчої і судової влади. Власне федеральним землям у Німеччині відповідає рівень областей в Україні.

Для німецької форми державного управління характерний чіткий розподіл повноважень між федеральними та регіональними органами управління. На федеральному рівні вирішуються загальнодержавні питання та приймаються рішення міжнародного значення, регіональний рівень забезпечує вирішення питань, що стосуються федеральних земель.

Діяльність федерального уряду переважно обмежується проблемами військової безпеки, оподаткування, загальної координації політики. Усі відділи та департаменти федерального уряду мають підпорядковуватися загальним приписам

стосовно фінансування публічного сектора, бюджетування, надання послуг громадянам і формальних процедур, які розроблені самим федеральним урядом.

Усі питання місцевого рівня мають вирішуватися регіональними органами управління.

Конституційні норми чітко розподіляють, що саме належить федерації, а що – землям. Показово, що одним із найголовніших земельних податків у ФРН є по-даток на майно, а надходження з прибуткового податку і податку з корпорацій розподіляються між федерацією і землями порівну, розміри ж витрат визначаються на основі перспективного довгострокового планування.

Хоча, на відміну від України, Німеччина й має федеральний устрій, але окремі особливості розвитку й функціонування її державного управління можуть бути використані при реформуванні та підвищенні ефективності державного управління України.

Конституцією Німеччини закріплено п'ять постійно діючих державних органів на федеральному рівні: виконавчі – Федеральний президент, Федеральний уряд, законодавчі – Бундесрат, Бундестаг, судові – Федеральний конституційний суд.

Законодавчу функцію на цьому рівні управління виконують Бундестаг (парламент) і Бундесрат (орган представництва земель), які уповноважені вносити зміни до конституції. Виконавча влада представлена Федеральним урядом, очолює бундесканцлером. Основне навантаження щодо управління на загальнодержавному рівні несуть федеральні міністерства, які очолюють федеральні міністри. На рівні суб'єктів федерації органи виконавчої влади очолює прем'єр-міністр.

На регіональному рівні закони, які діють у межах земель, ухвалюються ландтагами і бюргершафтами (парламентами земель, міст-земель Гамбург і Бремен). Адміністративні органи на рівні земель очолюють міністри.

Регіональний рівень своєрідно структурований та охоплює, з одного боку, уряди земель з їх міністерствами, а з іншого, місцевий рівень управління.

Основними принципами управління на регіональному рівні є субсидіарність і демократична децентралізація; фінансова автономія; децентралізація державного управління; чіткий розподіл компетенцій у сфері самоврядування та державних органів; відсутність конкуренції та співпраця (кооперація) між службовцями державних органів та органів самоврядування; прозорість управлінських процесів для громадянина (вирішення всіх питань в одній установі, принцип “одного вікна”); оптимізація структури [15].

Публічне адміністрування Німеччини сприяє розподілу повноважень між державними органами та органами місцевого самоврядування на засадах доповнення та співпраці між ними. Хоча представництво громади є єдиною найвищою інстанцією ухвалення рішень, які належать до компетенції самоврядування, відповідно до законодавства, громади визнаються частиною федеральних земель і таким чином підпорядковуються їхньому праву нагляду та праву надавати розпорядження. Тобто держава здійснює правовий нагляд за тим, щоб у своїй діяльності громади не порушували законів, а також виконували свої функції самоврядування в межах та напрямках, визначених федеральними органами.

Об'єднання громад у межах своєї законної компетенції і відповідно до законодавства також наділені правом самоврядування [15].

Місцевий рівень управління забезпечується діяльністю так званих “крейсів”. Крейс складається з численних маленьких і великих громад. Крейси в Німеччині можна порівняти з районами в Україні. У них проживає в середньому від 150 до

300 тис. осіб [16]. Уряди крейсів виконують завдання щодо контролю діяльності урядів громад з дотримання норм права і законодавства [15]. Оскільки громади виконують завдання самоврядування, то здійснюється лише правовий контроль за дотриманням законодавства урядами громад.

Єдиний орган управління на рівні крейсів – окружне управління – також має подвійне значення. З одного боку, воно є органом державного управління нижчого рівня, який забезпечує виконання федеральних і земельних законів, а з іншого, – органом самоврядування. Подвійну функцію окружного управління забезпечують як службовці, що призначаються органами управління земель, так і службовці, праця яких оплачується органом самоврядування (крейсом). Таким чином в окружному управлінні об'єднані функції управління крейсу як органу самоврядування та державного управління нижчого рівня.

Суттєвою перевагою такого об'єднання функцій є створення єдиної управлінської структури для вирішення питань пересічних громадян, що сприяє співпраці та тісному зв'язку між громадянином, громадою та урядом [17; 18].

До суттєвих переваг забезпечення місцевого самоврядування в Німеччині слід віднести й норми щодо самостійної фінансової відповідальності. До таких переваг належить визначення відповідного економічному розвитку громади джерела податків, яким громада наділена з правом встановлення місцевої ставки податку.

Беручи до уваги європейський вектор розвитку, обраний нашою країною, управлінська реформа в Україні має базуватися на традиціях європейської цивілізації, які закладені в основу стратегії розвитку країн-членів Європейського Союзу, та використовувати європейський досвід і практику, враховуючи власні традиції.

Як стверджують П. Пірсон та Т. Скокпол, національний контекст є надзвичайно важливим, коли йдеться про державотворення, політику та управління. Історичні традиції справляють потужний вплив на поточний розвиток, тому сучасні адміністративні реформи залежать від історичного шляху, що сформував стан держави та спосіб управління [2].

На сьогодні публічному адмініструванню в Україні притаманні: відсутність координованих дій різних органів влади через суперечність структури системи органів державного управління засадам територіального поділу; централізація бюджетної системи; відсутність чіткого поділу повноважень та відповідальності між різними рівнями влади, між органами державного управління та органами місцевого самоврядування; відсутність дієвого публічного контролю з боку громадського суспільства, що унеможлиблює вплив громадськості на прийняття рішень.

З огляду на досвід публічного адміністрування Німеччини, для ефективної роботи системи державного управління при реформуванні управлінської сфери України слід враховувати те, що органи державної влади перш за все мають: розглядати адміністрування як контроль за дотриманням законів, визначення адміністративних правил та норм, ухвалення рішень з конкретних питань; здійснювати реформування на основі розробки політики розвитку та стратегії для усіх сфер суспільного життя; чітко визначити сфери публічної діяльності; контролювати якість наданням громадських послуг.

Європейський досвід повинен заохотити державу до здійснення комплексної адміністративної реформи, яка має вирішити завдання щодо: формування стабільної та ефективної організації й діяльності виконавчої влади; організації професійної, політично нейтральної та відкритої публічної цивільної служби (служби в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування); створення системи спроможного місцевого самоврядування; зміцнення статусу громадянина в відносинах з органами

публічної адміністрації; гарантування підконтрольності публічної адміністрації політичній владі та суспільству.

У статті 3 Угоди про асоціацію між Європейським Союзом та Україною зазначено, що “...Верховенство права, належне врядування (good governance), боротьба з корупцією та організованою злочинністю й тероризмом, сприяння сталому розвитку і ефективній багатосторонності є головними принципами для посилення відносин між Сторонами”. Тому Україна має спрямовувати зусилля на запровадження “належного врядування” як системи інститутів, за допомогою яких здійснюється влада в країні та надаються публічні послуги (вимоги Світового банку); реалізація економічної, політичної і адміністративної влади (“autohrity”) та управління (“manage”) життям країни на всіх рівнях (вимоги ООН); правил, процесів, поведінки, які впливають на застосування влади на європейському рівні (Біла книга Європейського врядування). Основою публічного адміністрування мають стати основні європейські стандарти: відкритість, участь громадськості, відповідальність, узгодженість. Ці стандарти забезпечуються створенням та дотриманням належного законодавства, законності, прозорості прийняття рішень, доступом до інформації, участю у публічній сфері, належною організацією, кваліфікованим персоналом, достатнім фінансовим та бюджетним управлінням, ефективністю, відповідальністю, забезпеченням контролю і нагляду.

Під час адаптації світового досвіду до національної системи управління слід пам’ятати, що не всі країни застосовують адміністративні концепції однаково. Досвід кожної країни є індивідуальним, що зумовлено різними характеристиками держави – політичними, історичними та ін. На адаптації та імплементації управлінських процесів позначаються багато факторів, таких як культурні особливості, рівень підтримки режиму, загальна компетенція публічних службовців, корупція та автократія управлінської системи [18].

Отже, досвід Німеччини, здобутий у процесі реформування державного управління, має стати в нагоді при реформуванні публічного сектору України, оскільки спостерігається певна схожість вихідних умов обох країн. Проте для успішного використання цього досвіду необхідно брати до уваги реалії публічного адміністрування в Україні.

Висновками, якими повинна скористатися Україна при реформуванні публічного сектору мають стати послідовні реформи в основк яких буде покладено: скорочення штату, ресурсів у публічному секторі; дебіюрократизацію, дерегуляцію, децентралізацію й приватизацію; удосконалення системи контролю за адміністративним персоналом і посилення його ресурсних можливостей шляхом реформування процесів складання бюджету, планування й оцінки ефективності програм державного сектору; посилення фінансового контролю і підзвітності; удосконалення управління державним сектором шляхом зменшення неузгодженості дій, запровадження конкурентної основи діяльності органів влади, поліпшення якості надання послуг і задоволення потреб споживачів; зміну традиційного правового статусу державних службовців шляхом укладення контракту та визначення чинників для його продовження; демократизацію державного сектору шляхом посилення уваги до потреб недостатньо репрезентованих груп населення; відкритість, публічність, здатність реагувати на потреби громадян та підзвітність.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Kickert W.* (2013) *Public Management Reform in Continental Europe: National Distinctiveness.* The Ashgate Research Companion to New Public Management. Burlington: Ashgate Publishing Company. P. 97–112.

2. Pierson P., Skocpol T. Historical Institutionalism in Contemporary Political Science. Political Science: The State of Discipline. Washington: APSA, 2002. P. 693–721.
3. Muller P. Le module francais d'administration. Administration francaise. Est elle en crise? Paris: L'Harmattan, 1992. P. 11–32.
4. Rouban L. The Administrative Modernisation Policy in France. Public Management and Administrative Modernisation in Western Europe. Cheltenham: E Chevallier J. La Ruform de l'Etat. Administration francaise. Paris: ENA, 2004.
5. Chevallier J. La Ruform de l'Etat. Administration francaise. Paris: ENA, 2004.
6. Eisenstadt S., Lemarchand R. Political Clientelism, Patronage and Development. London: Sage, 1981.
7. Sotiropoulos D. Southern European Public Bureaucracies in Comparative Perspective. West European Politics. 2004. № 27(3). P. 405–422.
8. Sotiropoulos D. Patronage in South European Bureaucracies in the 1980s and 1990s: The Politicization of Central Public Administrations in Greece, Italy, Portugal and Spain. Paper to ECPR workshop. Nicosia, 2006.
9. Reichard C. Local Public Management Reforms in Germany. Public Administration, 81 (2), 2003. P. 345–363.
10. Визовська Н., Стебляк О. Європейські моделі організації державного внутрішнього фінансового контролю. URL: www.google.ru/ (дата звернення: 12.11.2018).
11. Василенко Н. Адміністративна реформа у Франції. Проблеми теорії і практики управління. 2005. № 1. С. 52–57.
12. Нинюк І., Нинюк М. Особливості розвитку державного управління у контексті європейського вибору. URL: <http://www.univer.km.ua/visnyk/1174.pdf> (дата звернення: 12.11.2018).
13. Проскуракова К. Європейські стандарти державної служби: досвід Польської Республіки. URL: file:///C:/Users/%D0%9D%D0%B0%D1%82%D0%B0%D0%BB%D0%B8/Downloads/vknud_2014_1_22.pdf (дата звернення: 12.11.2018).
14. Поліщук В.С. Особливості імплементації принципів нового державного менеджменту у країнах континентальної Європи. Вісник НАДУ при Президентіві України. Серія “Державне управління”. 2016. № 3. С. 76–82.
15. Система государственного управления в Германии. URL: www.zakon.kz/203847-sistema-gosudarstvennogo-upravlenija-v.html (дата звернення: 12.11.2018).
16. Старцев Я.Ю. Государственное и муниципальное управление в зарубежных странах: курс лекцій: Тема 8. Административно-территориальное деление и уровни местного самоуправления. URL: www.ex-jure.ru/law/news.php?newsid=260 (дата звернення: 12.11.2018).
17. Тильчик О.В., Нерода Ю.Ю. Особливості державного управління Федеративної Республіки Німеччини та Польщі: досвід для України. Порівняльно-аналітичне право. 2015. № 1. С. 223–226.
18. Кухарева Г.П. Реформування публічного управління в Україні на основі вивчення світового досвіду: матер. наук.-практ. конф. за міжнар. уч. (6–7 квітня 2017 р., м. Львів) / за наук. ред. чл.кор. НАН України В.С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2017. С. 103–105.

REFERENCES

1. Kickert, W. (2013) Public Management Reform in Continental Europe: National Distinctiveness. The Ashgate Research Companion to New Public Management. Burlington: Ashgate Publishing Company. P. 97–112 [in English].
2. Pierson, P., Skocpol T. (2002) Historical Institutionalism in Contemporary Political Science. Political Science: The State of Discipline. Washington: APSA. P. 693–721 [in English].
3. Muller, P. (1992) Le module francais d'administration. Administration francaise. Est elle en crise? Paris: L'Harmattan. P. 11–32 [in French].
4. Rouban, L. (2004) The Administrative Modernization Policy in France. Public Management and Administrative Modernization in Western Europe. Cheltenham: E. Chevallier J. La Reform de l'Etat. Administration francaise. Paris: ENA [in English].
5. Chevallier, J. (2004) La Reform de l'Etat. Administration francaise. Paris: ENA [in French].
6. Eisenstadt, S., Lemarchand, R. (1981) Political Clientelism, Patronage and Development. London: Sage [in English].
7. Sotiropoulos, D. (2004) Southern European Public Bureaucracies in Comparative Perspective. West European Politics № 27(3). P. 405–422 [in English].
8. Sotiropoulos, D. (2006) Patronage in South European Bureaucracies in the 1980s and 1990s: the Politicization of Central Public Administrations in Greece, Italy, Portugal and Spain. Paper to ECPR Workshop. Nicosia [in English].

9. Reichard C. (2003) Local Public Management Reforms in Germany. *Public Administration*, 81 (2). P. 345–363 [In English].
10. Vyhovska, N., Steblianko, O. Yevropeiski modeli orhanizatsii derzhavnogo vnutrishnogo finansovoho kon troliu. “European Models of Organization of State Internal Financial Control”. URL: www.google.ru/ (Date of Application: 12.11.2018) [in Ukrainian].
11. Vasylenko, N. (2005) Administratyvna reforma u Frantsii. *Problemy teorii i praktyky upravlinnia. “Administrative Reform in France”*. *Issues of the Theory and Practice of Management* 1, 52–57 [in Ukrainian].
12. Nynnyuk, I., Nynnyuk, M. Osoblyvosti rozvytku derzhavnogo upravlinnya u konteksti yevropeyskoho vyboru. “Features of the Development of Public Administration in the Context of European Choice”. URL: <http://www.univer.km.ua/visnyk/1174.pdf> (Date of Application: 12.11.2018) [in Ukrainian].
13. Proskuriakova, K. (2014) Yevropeiski standarty derzhavnoi sluzhby: dosvid Polskoi Respubliky. “European Standards for Civil Service: Experience of the Polish Republic”. URL: file: C: /Users/ %D0%9D%D0%B0%D1%82%D0%B0%D0%BB%D0%B8/Downloads/vknud_2014_1_22.pdf/ (Date of Application: 12.11.2018) [in Ukrainian].
14. Polishchuk, V.S. (2016) Osoblyvosti implementatsiyi pryntsyypiv novoho derzhavnogo menedzhmentu u krayinakh kontynentalnoyi Yevropy. “Features of the Implementation of the Principles of New State Management in the Countries of Continental Europe”. *NASA’s Bulletin under the President of Ukraine. Series “Public Administration”*. No 3, 76–82 [In Ukrainian].
15. Sistema gosudarstvennogo upravleniya v Germanii. “The System of Government in Germany”. URL: www.zakon.kz/203847-sistema-gosudarstvennogo-upravleniya-v.html (Date of Application: 12.11.2018) [in Russian].
16. Startsev, Ya.Iu. Gosudarstvennoye i munitsipal’noye upravleniye v zarubezhnykh stranakh: kurs lektsiy. Tema 8. Administrativno-territorial’noye deleniye i urovni mestnogo samoupravleniya. “State and Municipal Management in Foreign Countries”: a course of lectures: Theme 8. Administrative and territorial division and levels of local government”. URL: www.ex-jure.ru/law/news.php?newsid=260 (Date of Application: 12.11.2018) [in Russian].
17. Tilchik, O.V., Neroda, Y.Y. (2005) Osoblyvosti derzhavnogo upravlinnya Federatyvnoyi Respubliky Nimechchyny ta Polshchi: dosvid dlya Ukrainy. “Features of Public Administration of the Federal Republic of Germany and Poland: Experience for Ukraine”. *Comparative and Analytical Right* 1, 223–226 [in Ukrainian].
18. Kukhareva, H.P. (2017) Reformuvannya publichnogo upravlinnya v Ukraini na osnovi vyvchennya svitovoho dosvidu. “Reformation of Public Administration in Ukraine Based on the Study of World Experience”: studies of scientific and practical conference (April 6–7, 2017, Lviv). Lviv. P. 103–105 [In Ukrainian].

UDC 342.924(430:477)

N.A. Berlach,

Doctor of Juridical Sciences, Full Professor,
Leading Researcher, State Research Institute MIA Ukraine,
Kyiv, Ukraine,
ORCID ID 0000-0003-0132-7737

M.P. Kobets,

Candidate of Juridical Sciences,
Co-Head of the Department, State Research Institute MIA Ukraine, Kyiv,
Ukraine,
ORCID ID 0000-0001-6725-8469

PECULIARITIES OF PUBLIC ADMINISTRATION OF GERMANY: EXPERIENCE FOR UKRAINE

In the paper several features of public administration in Germany and identifying areas of the improvement of public administration in Ukraine based on European experience are considered.

Taking a course on European integration, the introduction of European Union standards and the transition to democratic governance principles are driving the search for a new model of public administration for Ukraine. The imperfection of public administration in Ukraine and the need to borrowing the best management experience of the advanced countries of the world, stimulation of the put right

functioning of State institutions, determines the relevance of the above-mentioned research. The study of the features of public administration in Germany should be carried out through the prism of the historical origins of the Hegelian tradition, the conclusions of the Second World War and the aspiration for the development of democracy. First of all, the stability of the public administration of Germany is due to the preserved classical bureaucracy, based on hierarchical principles, clear prescriptions and detailed budget provision. Only the tasks of public administration have undergone radical changes. The historical aspect of the development of public administration in Germany is analyzed.

The issues of public administration in Ukraine that can be influenced by the German experience are outlined. Taking into account the experience of public administration in Germany, for the effective operation of the public administration system in the reform of the management of Ukraine, it should be taken into account that the public authorities should first of all: consider administering as a control over compliance with laws, the definition of administrative rules and norms, and the adoption of decisions on specific issues; to reform on the basis of policy development and strategy development for all spheres of public life; to define clearly areas of public activity; to control the quality of providing public services.

The main directions of the reform of public administration in Ukraine are determined, where it is necessary to use the experience of Germany. It is noted that German experience obtained in the process of reforming public administration it should be useful in reforming the public sector of Ukraine, as there is a certain similarity between the initial conditions of both countries. But for the successful use of this experience, it is necessary to take into account the realities of public administration in Ukraine.

Keywords: public administration, European standards, proper administration, public service, public control.

Отримано: 22.11.2018

УДК 351.741(477):342,9

І.В. Бойко,
старший науковий співробітник ДНДІ МВС України,
м. Київ, Україна,
ORCID ID 0000-0002-1713-9098

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАДАННЯ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ¹

Стаття присвячена дослідженню організаційно-правового забезпечення надання поліцейських послуг в Україні, сутності проблем законодавства та нормативно-правових актів України, які регулюють забезпечення цієї діяльності, її стратегії, основних функцій і завдань органів Національної поліції у сфері публічно-сервісної діяльності. Вкладено авторське поняття поліцейської послуги, визначено види цих послуг (адміністративні, інформаційні, охоронні, інші поліцейські послуги), а також запропоновано внесення деяких змін до чинного законодавства України.

Ключові слова: організаційно-правове забезпечення надання поліцейських послуг, суб'єкт надання поліцейських послуг, органи Національної поліції, функції, завдання, сервісна діяльність, споживач публічних послуг, поняття та види надання поліцейських послуг.

Статья посвящена исследованию организационно-правового обеспечения предоставления полицейских услуг в Украине, сущности проблем законодательства и нормативно-правовых актов Украины, регулирующих обеспечение этой деятельности, ее стратегии, основных функций и задач органов Национальной полиции в сфере публично-сервисной деятельности. Изложено авторское понятие полицейской услуги, определены виды этих услуг (административные, информационные, охранные, другие полицейские услуги), а также предложено внесение некоторых изменений в действующее законодательство Украины.

Ключевые слова: организационно-правовое обеспечение предоставления полицейских услуг, субъект предоставления полицейских услуг, органы Национальной полиции, функции, задачи, сервисная деятельность, потребитель публичных услуг, понятие и виды предоставления полицейских услуг.

Слід зазначити, що у правоохоронній системі України поліція разом з підконтрольними їй органами є центральною ланкою забезпечення внутрішньої безпеки та правопорядку в державі. Забезпечення цих функцій, ще раз наголошуємо, передбачає становлення нового правового інституту – поліцейські послуги в діяльності органів Національної поліції України (далі – НП України).

Отже, ми можемо сказати, що *публічно-сервісна діяльність поліції* – це діяльність з обслуговування потреб та інтересів фізичних та юридичних осіб у їхніх стосунках з органами публічної адміністрації – органами поліції. Передусім така діяльність полягає в наданні якісних, доступних публічних послуг населенню. Поняття “послуга” дає змогу чітко визначити місце держави та її органів у відносинах з людиною та громадянином.

¹ Закінчення. Початок у попередньому номері.

На нашу думку, *публічна послуга* – це всі послуги, що надаються (державними органами та органами місцевого самоврядування) або іншими суб'єктами державної влади за рахунок публічних коштів платників податків.

Сьогодні до публічно-сервісних послуг слід віднести і поліцейські послуги, серед яких, зокрема виділяють такі їх види: 1) *адміністративні поліцейські послуги*; 2) *інформаційні поліцейські послуги*; 3) *охоронні поліцейські послуги*; 4) *інші поліцейські послуги*.

Розглянемо *перший вид адміністративних поліцейських послуг*, що надаються органами НП України. Наразі виконання частини обов'язків органами поліції як центрального органу виконавчої влади перед приватними особами пов'язано з таким важливим напрямом їх діяльності, як надання адміністративних поліцейських послуг. Закон України “Про адміністративні послуги” від 06.09.2012 № 5203-VI, визначає правові засади реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері надання адміністративних послуг [1].

Виходячи із переліку платних послуг, які надаються підрозділами Міністерства внутрішніх справ, Національної поліції та Державної міграційної служби, і розміру плати за їх надання, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 04.06.2007 № 795, до *платних адміністративних поліцейських послуг* віднесено наступні послуги, які надаються органами НП України: 1) *видача дозволів на придбання і перевезення вогнепальної зброї, боєприпасів, інших предметів, на які поширюється дозвільна система: а) для юридичних осіб та б) для фізичних осіб*; 2) *видача дозволу на зберігання і носіння (реєстрація, перереєстрація): а) нагородної зброї; б) мисливської, холодної, пневматичної зброї, інших предметів, на які поширюється дозвільна система*; 3) *переоформлення зброї за місцем її обліку з одного власника на іншого*; 4) *видача дозволу (оформлення документів) на відкриття та функціонування об'єктів дозвільної системи, що працюють з вибуховими матеріалами, піротехнічних майстерень та інших об'єктів відповідно до Положення про дозвільну систему, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 1992 р. № 576*; 5) *видача дублікатів документів дозвільного характеру, зазначених у пунктах 1, 2 і 4 цього переліку, у разі їх втрати або пошкодження*; 6) *видача ліцензії: а) на виробництво та ремонт вогнепальної зброї невійськового призначення і боєприпасів до неї, холодної зброї, пневматичної зброї калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів на секунду, торгівля вогнепальною зброєю невійськового призначення та боєприпасами до неї, холодною зброєю, пневматичною зброєю калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів на секунду; б) на виробництво спеціальних засобів, заряджених речовинами сльозоточивої та дратівної дії, індивідуального захисту, активної оборони та їх продаж; в) надання послуг з охорони власності та громадян; г) на провадження діяльності, пов'язаної з виробництвом, торгівлею піротехнічними засобами; г) на провадження діяльності, пов'язаної з наданням послуг стрільбищами невійськового призначення та функціонування мисливських стендів*; 7) *переоформлення ліцензії, зазначеної у пункті 6 цього переліку*; 8) *видача дублікату ліцензії, зазначеної у пункті 6 цього переліку*; 9) *видача копії ліцензії, зазначеної у пункті 6 цього переліку*; 10) *оформлення та видача: а) дозволу на перевезення надгабаритних, великовагових вантажів; б) документів щодо погодження маршрутів дорожнього перевезення небезпечних вантажів* [2].

Наступним видом поліцейських послуг є *інформаційні поліцейські послуги*. Зазначимо, що правову основу інформаційних відносин, що виникають у процесі обміну, одержання, використання, зберігання та споживання інформації, складають

Конституція України [3], Закон України “Про інформацію” від 02.10.1992 № 2657-XII [4], Закон України “Про доступ до публічної інформації” від 13.01.2011 № 2939-VI [5], інші законодавчі та підзаконні акти. Так, відповідно до ч. 1 ст. 23 Закону України “Про інформацію” інформаційною послугою є діяльність з надання інформаційної продукції споживачам з метою задоволення їхніх потреб [4]. Окремі положення Закону України “Про Національну поліцію” визначають питання щодо повноважень поліції у сфері інформаційно-аналітичного забезпечення (ст. 25–28) [6].

Відповідно до п. 16 Положення про Департамент інформаційно-аналітичної підтримки Національної поліції України (далі – ДІАП), затвердженого наказом НП України від 11.10.2017 № 1060 [7], на цей підрозділ покладається інформаційне забезпечення таких зовнішніх (за межами системи НП України) споживачів: *1) судів усіх рівнів персонально-довідковою та дактилоскопічною інформацією; 2) органів державної влади та їх територіальних підрозділів, органів місцевого самоврядування у зв'язку із здійсненням ними функцій, визначених законодавством; 3) органів правопорядку (правоохоронних органів) інших держав або міжнародних організацій поліції; 4) інших правоохоронних органів при проведенні слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій та оперативно-розшукових заходів.*

Слід наголосити, що згідно з ч. 1 ст. 27 Закону України “Про Національну поліцію” при наданні інформаційних поліцейських послуг працівники поліції мають безпосередній оперативний доступ до інформації та інформаційних ресурсів інших органів державної влади за обов'язковим дотриманням Закону України “Про захист персональних даних” від 01.06.2010 № 2297-VI [8], а також правові відносини, пов'язані із захистом персональних даних, регулюються Конвенцією про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних [9], ратифікована Законом України від 06.07.2010. № 2438-VI [10], та іншими законодавчими й підзаконними актами. Крім цього, поліцейські несуть персональну дисциплінарну, адміністративну та кримінальну відповідальність за вчинені ними діяння, що призвели до порушень прав і свобод людини, пов'язаних з обробкою інформації.

Разом з тим, відповідно до ст. 26 Закону України “Про Національну поліцію” від 02.07.2015 [6] та Положення про Департамент інформатизації Міністерства внутрішніх справ України (далі – ДІ МВС), затвердженого наказом МВС від 31.01.2018 № 70. Департамент надає заінтересованим фізичним та юридичним особам інформаційні поліцейські послуги (довідки) [11] щодо: *1) виявлених кримінальних та адміністративних правопорушень, осіб, які їх учинили, руху кримінальних проваджень; обвинувачених, обвинувальний акт щодо яких направлено до суду; 2) розшуку підозрюваних, обвинувачених (підсудних) осіб, які ухиляються від відбування покарання або вироку суду; 3) розшуку безвісно зниклих; 4) установлення особи невпізнаних трупів та людей, які не можуть надати про себе будь-яку інформацію у зв'язку з хворобою або неповнолітнім віком; 5) осіб, затриманих за підозрою у вчиненні правопорушень (адміністративне затримання, затримання згідно з дорученнями органів правопорядку, затримання осіб органами досудового розслідування, адміністративний арешт, домашній арешт); 6) осіб, які скоїли адміністративні правопорушення, провадження у справах, за якими здійснюється нагляд поліцією; 7) зареєстрованих кримінальних та адміністративних корупційних правопорушень, осіб, які їх учинили, та результатів розгляду цих правопорушень у судах; 8) іноземців та осіб без громадянства, затриманих поліцією за порушення*

визначених правил перебування в Україні; 9) викрадених номерних речей, цінностей та іншого майна, які мають характерні ознаки для ідентифікації, або речей, пов'язаних із учиненням правопорушень, відповідно до заяв громадян; 10) викрадених (втрачених) документів за зверненням громадян; 11) знайдених, вилучених предметів і речей, у тому числі заборонених або обмежених в обігу, а також документів з ознаками підробки, які мають індивідуальні (заводські) номери; 12) викрадених транспортних засобів, які розшукуються у зв'язку з безвісним зникненням особи, виявлених безгосподарних транспортних засобів, а також викрадених, втрачених номерних знаків; 13) виданих дозвільних документів у сфері безпеки дорожнього руху та дозволів на рух окремих категорій транспортних засобів; 14) зброї, що перебуває у володінні та користуванні фізичних і юридичних осіб, яким надано дозвіл на придбання, зберігання, носіння, перевезення зброї; 15) викраденої, втраченої, вилученої, знайденої зброї, а також добровільно зданої зброї із числа тієї, що незаконно зберігалася [6]. Але на практиці нині працівники поліції органів НП України у більшості випадків звернутися до ДІ МВС про надання їм зазначеної вище інформації з реєстрів, яку вони потім надають, як інформаційні поліцейські послуги громадянам на їх вимогу за заявою. Водночас слід зазначити, що в електронному архіві ДІ МВС фіксуються прізвище, ім'я та по батькові, номер спеціального жетона поліцейського, вид отриманої інформації, реєстр, з якого отримувалася інформація, час отримання інформації та інші дані, що необхідні для ідентифікації поліцейського, який отримував інформацію з реєстрів.

Отже, на нашу думку, інформаційні поліцейські послуги, які натеper накопичуються з подачі працівників поліції НП України в інформаційних реєстрах ДІ МВС, необхідно передати до ДІАП НП України, якій має розгалужену систему інформаційно-аналітичної підтримки територіальних органів поліції, оскільки ці послуги за своєю сутністю є інформаційними поліцейськими послугами, які на сьогодні на практиці й надають працівники поліції НП України.

Розглянемо *третій вид охоронних поліцейських послуг*, що надаються поліцією охорони НП України, яка є єдиною державною охоронною структурою в Україні, що надає охоронні поліцейські послуги. Постановою Кабінету Міністрів України “Питання функціонування органів поліції охорони як територіальних органів Національної поліції та ліквідації деяких територіальних органів Міністерства внутрішніх справ” від 13.10.2015 № 834 утворені як юридичні особи публічного права органи поліції охорони й установлено, що зазначені органи, утворені як територіальні органи НП України [12].

Працівники поліції охорони НП України відповідно до чинних правових норм Закону України “Про Національну поліцію” мають права та повноваження на озброєну охорону об'єктів права державної власності, а також охорону фізичних осіб та об'єктів права приватної і комунальної власності на договірних засадах [6]. Наразі охоронними поліцейськими послугами, які надаються поліцією охорони НП України є охорона:

1. *Об'єктів права державної власності* у випадках та порядку, визначених законом та іншими нормативно-правовими актами, а також бере участь у здійсненні державної охорони (п. 19 ч. 1 ст. 23 Закону) [6], які в свою чергу поділяються на такі види поліцейських охоронних послуг як охорона: 1) *вантажів і цінностей*; 2) *міжбанківських перевезень*; 3) *разових заходів*;

2. *Фізичних осіб та об'єктів права приватної і комунальної власності на договірних засадах* (п. 20 ч. 1 ст. 23 Закону) [6], які в свою чергу поділяються на такі види поліцейських охоронних послуг, як охорона: 1) *фізичних осіб*; 2) *тури-*

стичних груп; 3) майнової безпеки як громадян України, так і іноземних громадян; 4) разових заходів.

Водночас слід виділити *специфічні поліцейські охоронні послуги, це такі, як охорона автотранспорту та вантажоперевезень*, під яким ми розуміємо спостереження за рухомими об'єктами з використанням технологій супутникової навігації GPS, мережі GSM-900/1800 та радіозв'язку на всій території України та поза її межами.

Надання охоронних поліцейських послуг поза межами території України та взаємодія у сфері охоронної діяльності органів поліції охорони НП України з відповідними органами інших держав та міжнародними організаціями здійснюється згідно з міжнародними договорами, іншими чинними законодавчими та нормативно-правовими актами України.

На сьогодні основні засади службової діяльності органів поліції охорони НП України, які спрямовані на організацію та виконання заходів з фізичної охорони об'єктів і майна усіх форм власності, фізичних осіб, прийнятих під охорону на договірних засадах визначено Інструкцією про організацію службової діяльності органів поліції охорони під час виконання заходів з фізичної охорони об'єктів, затвердженою наказом МВС України від 07.07.2017 № 577 [13]. На нашу думку, можна сказати, що заходами охорони, які застосовуються нарядами поліції охорони НП України, є комплекс організаційних, практичних та інших заходів безпеки об'єктів охорони з метою забезпечення публічної безпеки і порядку, попередження, виявлення та припинення як адміністративних, так і кримінальних правопорушень.

Отже, охоронна поліцейська діяльність передбачає надання поліцією охорони НП України *охоронних поліцейських послуг*, у тому числі й на договірних засадах, забезпечення особистої безпеки фізичних осіб, а також охорону майна фізичних і юридичних осіб, насамперед об'єктів (обмежених територій, будівель, споруд), транспортних засобів, вантажів, грошових знаків (цінних паперів) тощо.

Розглянемо *четвертий вид послуг*, інші поліцейські послуги, що надаються органами НП України, зокрема: *1) забезпечення супроводження для безпечного перевезення негабаритних, великовагових та небезпечних вантажів, автобусів та інших транспортних засобів спеціалізованими автомобілями Національної поліції з використанням спеціальних світлових або звукових сигналів; 2) обстеження з виїздом на місце території або окремих ділянок автомобільних доріг, вулиць і залізничних переїздів, на яких планується розміщення об'єктів дорожнього сервісу, малих архітектурних форм; ділянок вулично-дорожньої мережі, на яких планується відкриття нових або перегляд діючих маршрутів руху транспортних засобів, залучених до перевезення пасажирів; 3) підготовка і видача технічних умов на розміщення об'єкта дорожнього сервісу та малої архітектурної форми; 4) перевірка проектної документації щодо будівництва, реконструкції і ремонту автомобільних доріг, вулиць та залізничних переїздів, об'єктів дорожнього сервісу, інших дорожніх споруд; забудови окремих територій населених пунктів; генеральних планів окремих забудов у населених пунктах; проектів комплексних схем організації руху та спорудження ліній міського електричного транспорту; схем організації дорожнього руху на відповідність технічним умовам та нормативно-правовим актам з безпеки дорожнього руху з подальшим оформленням документів щодо її розгляду та затвердження з наданням погодження або відмови в наданні погодження; 5) доставка, зокрема з використанням спеціальних транспортних засобів, затриманих за порушення правил, норм і стандартів у сфері безпеки дорожнього руху або технічно*

несправних транспортних засобів до визначеного замовником місця їх зберігання [2].

Таким чином, саме організаційно-правове забезпечення надання поліцейських послуг в Україні відображає основні властивості та особливості органів НП України як державно-владного суб'єкта, одним із призначень якого є надання поліцейських послуг фізичним та юридичним особам.

Враховуючи викладене, ми приходимо до наступних висновків: *по-перше*, органи НП України, які надають поліцейські послуги населенню є сервісною службою на певній адміністративній території, а сфера надання поліцейських послуг населенню органами поліції з огляду на її соціальне призначення і має належати провідна роль у забезпеченні верховенства права, охорони прав і свобод людини та громадянина.

По-друге, натеper НП України варто підготувати чіткий перелік поліцейських послуг до яких, на нашу думку, повинні входити такі види послуг як: адміністративні, інформаційні, охоронні та інші поліцейські послуги. Цей перелік необхідно подати до Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, яке, у свою чергу, має розробити проект Закону України “Про перелік платних (безоплатних) сервісних послуг та адміністративний збір за їх надання” та направити для затвердження на засідання Уряду України з подальшим поданням цього законопроекту до Парламенту України для розгляду та прийняття.

По-третє, сьогодні необхідно внести зміни і доповнення до статті 2 “Завдання поліції” Закону України “Про Національну поліцію” від 2 липня 2015 р. № 580-VIII (Відомості Верховної Ради України від 09.10.2015. № 40–41. Ст. 379). Так, слід доповнити частину 2 статті 2 наступним змістом:

“Поліцейська послуга – це система адміністративно-правових норм, що здійснюється органами поліції відповідно до покладених на них завдань та функцій, врегульованих чинними правовими нормами, спрямованих на створення умов щодо реалізації прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина за заявою фізичної або юридичної особи чи за ініціативою органу поліції, результатом яких є адміністративний акт органу поліції чи письмова обґрунтована відмова в наданні такого акта, а також надання послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги”.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про адміністративні послуги: Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI. Відомості Верховної Ради України від 09.08.2013. № 32. Ст. 409.
2. Про затвердження переліку платних послуг, які надаються підрозділами Міністерства внутрішніх справ, Національної поліції та Державної міграційної служби, і розміру плати за їх надання: затв. постановою Кабінету Міністрів України від 4 червня 2007 р. № 795. Офіційний вісник України від 18.06.2007. № 42. С. 69.
3. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України від 23.07.1996. № 30. Ст. 141.
4. Про інформацію: Закон України від 2 жовтня 1992 р. № 2657-XI. Відомості Верховної Ради України від 01.12.1992. № 48. Ст. 550.
5. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI. Відомості Верховної Ради України від 12. 08.2011. № 32. Ст. 314.
6. Про Національну поліцію: Закон України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII. Відомості Верховної Ради України від 09.10.2015. № 40-41. Ст. 379.
7. Про затвердження Положення про Департамент інформаційно-аналітичної підтримки Національної поліції України: затв. наказом Національної поліції України від 11 жовтня 2017 р. № 1060. База даних “Законодавство України”. Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/lavws/chow/z14-3317> (дата звернення: 14.09.2018).

8. Про захист персональних даних: Закон України від 1 червня 2010 р. № 2297-VI. Офіційний вісник України від 27.08.2010. № 49. Ст. 1604.
9. Конвенція про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних (Рада Європи; Конвенція, Міжнародний документ від 28 січня 1981 р.). Офіційний вісник України від 14.01.2011. № 1, (№ 58, 2010, С. 701). Ст. 85.
10. Про ратифікацію Конвенції про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних та Додаткового протоколу до Конвенції про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних стосовно органів нагляду та транскордонних потоків даних: Закон України від 6 липня 2010 р. № 2438-VI. Відомості Верховної Ради України від 19.10.2010. № 46. Ст. 542.
11. Про затвердження Положення про Департамент інформатизації Міністерства внутрішніх справ України: затв. наказом МВС України від 31 січня 2018 р. № 70. URL: http://search.liga-zakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MVS819 (дата звернення: 14.09.2018).
12. Питання функціонування органів поліції охорони як територіальних органів Національної поліції та ліквідації деяких територіальних органів Міністерства внутрішніх справ: постанова Кабінету Міністрів України від 13 жовтня 2015 р. № 834. Офіційний вісник України від 30.10.2015. № 84. Ст. 2814.
13. Про організацію службової діяльності поліції охорони з питань забезпечення фізичної охорони об'єктів: затв. наказом МВС України від 7 липня 2017 р. № 577. Офіційний вісник України від 05.09.2017. № 69. С. 55.

REFERENCES

1. About Administrative Services: Law of Ukraine dated September 6, 2012 No 5203-VI. Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine dated August 9, 2013 No 32. Art. 409 [in Ukrainian].
2. About Approval of the List of Paid Services Provided by the Departments of the Ministry of Internal Affairs, the National Police and the State Migration Service, and the Amount of Fees for Their Provision: approved by the Decision of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated June 4, 2007 No 795. Official Bulletin of Ukraine dated June 18, 2007. No 42. P. 69 [in Ukrainian].
3. Constitution of Ukraine: Law of Ukraine dated June 28, 1996 No 254k / 96-VR. Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine dated 23.07.1996. No 30. Art. 141 [in Ukrainian].
4. About information: Law of Ukraine dated October 2, 1992 No 2657-XI. Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine dated 01.12.1992. No 48. Art. 550 [in Ukrainian].
5. About Access to Public Information: Law of Ukraine dated January 13, 2011 No 2939-VI. Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine dated 08.12.2011. No 32. Art. 314 [in Ukrainian].
6. About National Police: Law of Ukraine dated July 2, 2015 No 580-VIII. Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine dated 09.10.2015. No 40–41. Art. 379 [in Ukrainian].
7. About Approval of the Regulation of the Department of Information and Analytical Support of the National Police of Ukraine: approved by the Order of the National Police of Ukraine dated October 11, 2017 No 1060. Database “Ukrainian Legislation” / Verkhovna Rada of Ukraine. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/lavws/chow/z14-3317> (Date of Application: 14.09.2018) [in Ukrainian].
8. About Protection of Personal Data: Law of Ukraine dated June 1, 2010 No 2297-VI. Official Gazette of Ukraine dated 27.08.2010. No 49. Art. 1604 [in Ukrainian].
9. Convention for the Protection of Individuals with Regard to Automatic Processing of Personal Data (Council of Europe, Convention, International Document of 28 January 1981). Official Bulletin of Ukraine dated 14.01.2011. No 1 (No 58, 2010, p. 701). Art. 85 [in Ukrainian].
10. About Ratification of the Convention for the Protection of Individuals with Regard to Automatic Processing of Personal Data and the Additional Protocol to the Convention for the Protection of Individuals with Regard to Automatic Processing of Personal Data in Respect of Supervisory Bodies and Transboundary Data Flows: Law of Ukraine dated July 6, 2010 No 2438 – VIEW. Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine dated 19.10.2010. No 46. Art. 542 [in Ukrainian].
11. About Approval of the Regulation on the Department of Informatization of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine: approved by the Order of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine dated January 31, 2018, No 70 [in Ukrainian].
12. The Issue of the Functioning of Police Protection Bodies as Territorial Bodies of the National Police and the Liquidation of Some Territorial Bodies of the Ministry of Internal Affairs: the Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated October 13, 2015, No 834 [in Ukrainian].
13. About the Organization of Police Activity on Physical Protection of Objects: approved by the Order of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine dated July 7, 2017, No 577. Official Bulletin of Ukraine dated September 5, 2017. No 69. P. 55 [in Ukrainian].

UDC 351.741(477):342,9

I.V. Boiko,Senior Researcher, State Research Institute MIA Ukraine, Kyiv,
Ukraine,

ORCID ID 0000-0002-1713-9098

**ORGANIZATIONAL AND LEGAL SUPPORT
OF POLICE SERVICES IN UKRAINE**

Paper is devoted to the research of organizational and legal provision of police services in Ukraine, the essence of the problems of legislation and normative legal acts of Ukraine, regulating the support of this activity, its strategy, main directions and tasks by law, coordination of efforts of all state bodies, primarily law enforcement, including the National Police, which realizes its tasks in the field of public-service activities that is one of the important signs of the development of a law-governed state.

The author analyzes the scientific literature and the regulations of the current legislation on the organizational and legal provision of police services in Ukraine.

It has been established that the formation of a new system of legal acts regulating law enforcement activities in the field of providing police services in Ukraine should be started with the development of the Concept of Police Law Enforcement, which should be devoted to the external administrative (police) activity of the bodies of NP in Ukraine, which occupies an important place in police law enforcement and is one of the elements of the system of central executive bodies of the state, which must apply the existing legal norms in providing police services to consumers.

The public service activity of the police as a service to serve the needs and interests of individuals and legal entities in their relations with the public administration bodies, including the police, was determined. The service itself is the result of the exercise of authority by the entity of the provision of services on the application of a natural or legal person, aimed at acquiring, changing or terminating the rights and duties of such a person.

It is specified that public service include all services provided by state bodies and bodies of local self-government or by other subjects of state power and police authorities at the expense of public funds from taxpayers.

Paper states the author's concept of police service, specifies the types of provision by the police of police services (administrative, informational, security, etc), the creation of conditions for the implementation of rights, freedoms and legal interests of a man and citizen when applying to the police for the provision of police services. It is also suggested to introduce some amendments to the current legislation of Ukraine.

Keywords: organizational and legal provision of police services in Ukraine, subject of providing police services, bodies of the National Police, tasks, service activities, consumer of public services, concepts and types of provision of police services.

Отримано 15.11.2018

УДК 004.89:340

А.Г. Бойков,

кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник
ДНДІ МВС України, м. Київ, Україна,
ORCID ID 0000-0001-7439-1452

АВТОМАТИЗОВАНІ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЮ БЕЗПЕКОЮ В ЖИТТЄДІЯЛЬНОСТІ СУЧАСНОГО СУСПІЛЬСТВА: ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Стаття присвячена дослідженню автоматизованих систем управління інформаційною безпекою в життєдіяльності сучасного суспільства. Розглянуті питання нормативно-правового забезпечення інформаційної безпеки щодо діяльності установ та підприємств за допомогою автоматизованих систем управління. Звертається увага на необхідність впровадження та систематизацію норми інформаційного права із запровадженням відповідних законодавчих рішень для ефективного розвитку автоматизованих систем управління.

Ключові слова: інформаційно-телекомунікаційна система; інформаційна безпека; ризик; система управління інформаційної безпеки; управління ризиками інформаційної безпеки.

Статья посвящена исследованию автоматизированных систем управления информационной безопасностью в жизнедеятельности современного общества. Рассмотрен вопрос нормативно-правового обеспечения информационной безопасности в деятельности учреждений и предприятий с помощью автоматизированных систем управления. Обращается внимание на необходимость внедрения и систематизации нормы информационного права с введением соответствующих законодательных решений для эффективного развития автоматизированных систем управления.

Ключевые слова: информационно-телекоммуникационная система; информационная безопасность; риск; система управления информационной безопасностью; управления рисками информационной безопасности.

Одним із найважливіших напрямів переходу до інформаційного суспільства в Україні є автоматизація управлінської діяльності установ та підприємств. Масштабні переваги та вплив інформаційних технологій на всі сфери діяльності людини надзвичайно великі. Нині сформувалися необхідні технологічні передумови, які можуть забезпечити здійснення управлінської діяльності в господарській сфері в абсолютно нових для них умовах. Також вони дозволяють підвищувати ефективність діяльності установ і підприємств на основі використання інновацій щодо інформаційних технологій, а також ефективність їх взаємодії з відповідними органами влади та громадянами.

Застосування в процесах управлінської діяльності установ та підприємств автоматизованих інформаційних систем (далі – АІС), що дає поштовх для розробки та застосуванні їх у сфері державного управління. Не так давно існувала думка, що технологічні мережі і системи ізольовані від зовнішнього світу, тому забезпечення інформаційної безпеки (далі – ІБ) у цій сфері не визнавалось актуальним. Однак останнім часом спостерігається активізація небезпечних кіберспільнот,

яка проявляється у формі кібертероризму, інформаційного шпигунства і навіть шантажу. Крім того, у всіх областях управлінської діяльності і на всіх рівнях функціонують сотні автоматизованих інформаційних систем. Внаслідок цього критично зростає доступність засобів та інструментів віддаленого впливу на інформаційну інфраструктуру, нерідко завдяки постійному вдосконаленню методів комерційного інформаційного злодійства і шахрайства.

Слід сказати, що держава приділяє велику увагу питанням організації захисту АСУ та інших інформаційних систем, які вважаються потенційно вразливими об'єктами. Відповідно до державної політики в галузі забезпечення безпеки АСУ Україна постійно розробляє та створює відповідні нормативно-правові акти, що стосуються інформаційної безпеки.

Необхідно зазначити, що законодавство України розвивається в напрямі переходу на обов'язкову електронну форму взаємодії учасників правовідносин – нині цей процес найбільш помітний у сфері надання державних послуг у різних сферах.

Проте в умовах значного впливу, який чинить автоматизація на процеси державного управління та на суспільство в цілому, ряд важливих відносин, пов'язаних з розробкою та застосуванням автоматизованих інформаційних систем, досі не мають правового регулювання.

На сьогодні врегульовані загальні питання, пов'язані з майновими відносинами з приводу АІС, авторськими правами на компоненти АІС (програмне забезпечення для ЕОМ та бази даних), забезпеченням безпеки АІС, захистом оброблюваних з допомогою АІС персональних даних тощо.

Законодавчо не врегульовані питання допустимості використання АІС. Сформована практика правового регулювання полягає у прийнятті нормативного правового акта, що легітимізує використання певної системи для автоматизації конкретних процесів на декларативному рівні. Такий нормативний правовий акт ніяк не прив'язаний до самої системи (зокрема, система може оновлюватися, змінюючи свої функціональні характеристики без необхідності внесення поправок у нормативно-правовий акт). Цей підхід не перешкоджає використанню некоректно функціонуючих систем (містять програмні помилки або некоректні припущення в процесі проектування), яке призводить до порушення норм українського права. Сучасне законодавство взагалі не містить поняття помилки в програмі і не торкається такого питання, як законність або незаконність використання певної АІС для автоматизації адміністративних процесів. Проте у судовій практиці вже з'являються випадки порушення прав і законних інтересів учасників цих процесів через використання некоректно функціонуючих АІС. Відсутній єдиний підхід щодо регулювання правового режиму АІС, що включає питання юридичного значення дій, які виконує АІС в автоматичному режимі стосовно документів і записів в базі даних, створених за допомогою АІС, та порядку її використання. Попри те, що окремі аспекти інформаційної безпеки та її правового забезпечення було розглянуто в роботах Арістової І.В., Белякова К.І., Белєвцевої В.В., Калюжного Р.А., Кормича Б.А., Кохановського О.В., Новицького А.М., Тація В.Я., Цимбалюка В.С. та інших науковців, поза увагою зазвичай залишається розгляд нормативного забезпечення захисту даних в інформаційних автоматизованих системах управління діяльністю установ та підприємств, що і є метою нашої статті.

В Україні приділяється велика увага питанням організації захисту АСУ та інших інформаційних систем управління, які забезпечують інформаційну безпеку управління в установах та на підприємствах (далі – ІБУУП). Відповідно до

державної політики в галузі забезпечення безпеки автоматизованих систем управління ІБУУП розробляються відповідні нормативно-правові акти щодо забезпечення інформаційної безпеки в Україні.

Захист всіх складових ІБУУП вимагає розробки методичного апарату і створення особливих інфраструктур. Завдання забезпечення ІБУУП ускладнюються тим, що інформаційний простір не має меж. Особливості роботи локальної мережі установи та мережі Інтернет створюють передумови для безконтрольної і безперешкодної міграції величезних масивів даних, що можуть містити відомості, обіг яких може бути заборонений або обмежений. Досліджуючи методологічні проблеми правового регулювання становлення інформаційного суспільства, І.В. Арістова зазначає, що існує декілька етапів розбудови інформаційного суспільства. Перший етап розвитку інформаційного суспільства переважно ґрунтується на досягненнях інформаційних технологій та технологій зв'язку, наступний етап його розбудови повинен допускати більш широкі соціальні, етичні та політичні параметри – це нове суспільство знань. Також відмічено, що в основі суспільства знання лежить можливість знаходити, виробляти, обробляти, перетворювати, поширювати та використовувати інформацію з метою отримання й застосування необхідних для людського розвитку знань. Таке бачення спирається на концепцію суспільства, яке сприяє розширенню прав і можливостей, що включає в себе поняття чисельності, інтеграції, солідарності та участі [1, с. 5].

Технології за допомогою яких здійснюються атаки на АСУ, розвиваються швидше захисних, тому навіть державні бази даних перебувають у зоні ризику. Можна зазначити, що для захисту державної таємниці застосовуються найдосконаліші технології. Проте щойно державна таємниця виходить з найбільш охоронюваного периметра, вона одразу потрапляє в зону ризику і стає об'єктом взаємодії державних установ з різноманітними організаціями або громадськими інститутами, у яких ступінь захисту істотно нижче. На нашу думку, керівництво установ та підприємств недостатньо обізнані в питаннях забезпечення ІБ АСУ і часто недооцінюють важливість вирішення завдань захисту інформації. Тому часто при замовленні АСУ для ІБУУП в кращому випадку намагаються перенести технології захисту “офісних” інформаційних систем, що далеко не завжди доцільно і ефективно. Мова йде про ускладнення управління ІБ за допомогою АСУ в умовах стрімкого зростання комп'ютерної та іншої інформаційної техніки яка використовується в установах та на підприємствах.

Розвиток інформаційної грамотності став загальносуспільною вимогою та умовою для виконання виробничих чи управлінських функцій, що обслуговують усі структури соціальної зайнятості. Кваліфікаційні вимоги до всіх професій і посад передбачають необхідний рівень вимог і забезпечують придбання знань і навичок в нових умовах роботи. Обов'язок адміністрацій – забезпечити раціональне використання інформаційної інфраструктури, з одного боку, а з іншого – якісно виконувати всі функції та операції, пов'язані з інформаційною діяльністю на будь-якому рівні при забезпеченні інформаційної безпеки [2, с. 65].

Також, на нашу думку, стрімкий розвиток інформаційного суспільства вимагає від сучасної держави створення та розвитку ефективної системи забезпечення інформаційної безпеки, яка теж в свою чергу вимагає від держави розробки відповідної державної політики та її закріплення і реалізації на всіх рівнях.

Забезпечення інформаційної безпеки України, безпеки її національних інтересів в інформаційній сфері передбачає встановленням законних правил, за якими відбуваються інформаційні процеси в державі, що забезпечують гарантовані

Конституцією умови існування і розвитку держави та всього суспільства. Кормич Б.А. зазначає, що ряд основних ознак інформаційної безпеки, що обумовлюються специфікою її об'єкта – зони інформаційної безпеки, перебувають на перехресті функції національної безпеки та інформаційної функції держави; питання інформаційної безпеки держави має екстериторіальний характер; суспільні відносини, що входять до сфери інформаційної безпеки, є неоднорідними і різноплановими; компетенція держави у сфері інформаційної безпеки обумовлюється конкуренцією між інформаційними правами особи та функціями держави і її органів по регулюванню інформаційних процесів; у демократичному суспільстві державне регулювання інформаційної сфери можливе лише шляхом встановлення правових норм; політика інформаційної безпеки має багатовекторний характер [3, с. 93].

На думку дослідників, правову основу забезпечення інформаційної безпеки України становлять Конституція України [4], закони України “Про основи національної безпеки України” [5], “Про доступ до публічної інформації” [6], проект Закону України “Про інформаційний суверенітет та інформаційну безпеку України” [7], інші закони та інформативно правові акти, а також ратифіковані або парафоровані Україною міжнародні.

Відповідно до ст. 3 Конституції України визначено: “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. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави” [4]. Крім того, в ст. 17 закріплена норма забезпечення інформаційної безпеки як однієї з найважливіших функції держави. Відповідальність за забезпечення державного суверенітету, в тому числі інформаційного, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, указів Президента України покладено на Кабінет Міністрів України. Важливими в контексті нашого дослідження є також положення п. 5 ст. 92 Конституції України, у якому закріплено, що виключно законом встановлюються застави організації транспорту та зв'язку, а також норма про те, що основи національної безпеки є складовою інформаційної безпеки.

На нашу думку, в Законі України “Про основи національної безпеки України” [5] також визначені деякі загрози ІБ для нашої держави: прояви обмеження свободи слова та доступу громадян до інформації; поширення засобами масової інформації культу насильства, жорстокості, порнографії; намагання маніпулювати суспільною свідомістю, зокрема, шляхом поширення недостовірної, неповної або упередженої інформації; розголошення інформації, яка становить державну та іншу, передбачену законом, таємницю, а також конфіденційної інформації, що є власністю держави або спрямована на забезпечення потреб та національних інтересів суспільства і держави; комп'ютерна злочинність та комп'ютерний тероризм.

Постійне реформування державного управління є однією з основних переваг розвитку інформаційного суспільства у країнах з переходом економіки до електронної системи державного управління, що є одним з основних факторів конкурентоспроможності держави в умовах європейської інтеграції. Прийняття державних програм та стратегій, метою яких є вдосконалення системи державного управління і підвищення конкурентоспроможного рівня країни в світі. Результатами реалізації програм та стратегій повинна стати більш ефективна система державного управління в інформаційному суспільстві. Зокрема, розпорядженням

Кабінету Міністрів України була затверджена Стратегія реформування державного управління України на період до 2021 (далі – Стратегія) [8]. Вказаною Стратегією затверджено План заходів з реалізації послуг в електронній формі, який нараховує перелік з 80 е-послуг. З огляду на це, доцільним є об'єднання зусиль з виконання зазначених заходів у державних органах та визначення ними спільно з громадськістю єдиного переліку найбільш популярних серед населення адміністративних послуг в електронній формі.

Також зазначена Стратегія визначає різні строки здійснення оптимізації процедур надання адміністративних послуг в електронній формі.

Необхідно зауважити, що в українському національному праві системоутворюючим чинником і поштовхом до виникнення і формування інформаційного права та ІБ можна вважати прийнятий у 1992 р. Закон України “Про інформацію” [9].

Серед проблем, які частково вирішуються ІБ в АСУ України стосовно забезпечення її безпеки щодо національних інтересів в інформаційній сфері, є прийняття наказу Міністерства внутрішніх справ України від 20.10.2017 № 870 “Про затвердження Положення про автоматизовану інформаційну систему оперативного призначення єдиної інформаційної системи МВС”. Метою Положення є вдосконалення інформаційно-аналітичного забезпечення оперативно-розшукової діяльності Національної поліції України.

Одним із прикладів систематизації норм у сфері захисту ІБ є угоди між Україною та іншими державами про співпрацю в наукових дослідженнях і розробках в інформаційній сфері. У цих документах перераховуються заходи довіри і способи протидії кібервійні, а також декларується створення загальної системи ІБ. Це є додатковим аргументом, який підтверджує необхідність створення міжнародної нормативно-правової бази стосовно боротьби з кіберзагрозами, що існують та слугують ризиком для держави. Використання інформаційних технологій в АСУ для ІБУУП стало звичною справою, і збиток від “кібернападів” на адресу держави виражається не лише в репутації, а й у фінансових втратах. ІБ і захист репутації держави повинні стати одним з інструментів в геополітичному протистоянні. Все це зміцнює ідею зосередження зусилля держави на вибудовуванні системи превентивних заходів, однією з яких може стати криміналізація злочинів у сфері АСУ для ІБУУП на максимально високому рівні. Такий підхід допоможе в боротьбі з кіберзлочинністю більше, ніж подолання наслідків інцидентів. Слід зазначити, що норми інформаційного права на сьогодні розпорошені у великій кількості нормативних актів, що суттєво знижує ефективність правового регулювання всієї інформаційної сфери. Тому підтримуємо позицію багатьох вчених (Баранова О.А., Белякова К.І., Цимбалюка К.І. та інших), які звертають увагу на необхідність щодо систематизації норм у цій сфері шляхом прийняття Інформаційного кодексу.

Підсумовуючи, слід зазначити, що АСУ для ІБУУП є взаємодією різних елементів, таких як управління інформацією, діяльністю суб'єктів та інформаційними технологічними процесами установи та підприємства. Інформаційні системи управління доцільно класифікувати за об'єктом управління, способом формування, функціональною ознакою. Для створення ефективної АСУ для ІБУУП необхідно систематизувати норми інформаційного права із запровадженням відповідних законодавчих рішень. Під час побудови АСУ для ІБУУП важливо враховувати забезпечення ІБ на міжнародному, державному та корпоративному рівні, яке передусім ґрунтується на нормативно-правовій базі, стандартах,

прогнозах та заходах щодо ІБ. При цьому в нормативно-правову базу має бути внесено зміни до законів України “Про інформацію” та “Про основи національної безпеки України” відповідно до сучасних вимог суспільного розвитку АСУ для ІБУУП. Також важливим завданням стає забезпечення на належному рівні створення інтегрованої інформаційної системи управління ІБ в інформаційне суспільство країни на державному рівні. Інтеграція в інформаційне суспільство відповідних локалізованих інтернет-ресурсів і неможливість повного контролю з боку держави над глобальними соціальними мережами є приводом для спільного пошуку шляхів вирішення надійного забезпечення національної безпеки в інтересах держави.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Арістова І.В.* Розбудова правової держави в Україні: правовий механізм забезпечення права на доступ до інформації в суспільстві знань. *Правова інформатика*. 2010. № 1(25). С. 3–13.
2. *Беляков К.І.* Інформаційна діяльність: зміст та підходи до класифікації. *Інформація і право*. 2012. № 1(4). С. 63–69.
3. *Кормич Б.А.* Інформаційна безпека: організаційно-правові основи: навч. посіб. Київ: Кондор, 2004. 382 с.
4. Конституція України від 28.06.96 № 254/96 ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
5. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19.06.2003 № 964-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 39.
6. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 32. Ст. 314.
7. Про інформаційний суверенітет та інформаційну безпеку України: проект Закону України від 12.08.1999 № 1207-д. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=6670 (дата звернення: 12.11.2018).
8. Деякі питання реформування державного управління України: розпорядження КМУ від 24 червня 2016 № 474-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80> (дата звернення: 16.11.2018).
9. Про інформацію: Закон України від 02.10.92 № 2657-12. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 48. Ст. 650.

REFERENCES

1. *Aristova, I.V.* (2010) Rozbudova pravovoyi derzhavy v Ukrayini: pravovyy mekhanizm zabezpechennya prava na dostup do informatsiyi v suspilstvi znan. “Development of Legal State in Ukraine: a Legal Mechanism for Ensuring the Right to Access Information in the Knowledge Society”. *Legal Informatics* 1(25), 3–13 [in Ukrainian].
2. *Bieliakov, K.I.* (2012) Informatsiyyna diyalnist: zmist ta pidkhody do klasyfikatsiyi. “Information Activities: Content and Approaches to Classification”. *Information and Law* 1 (4), 63–69 [in Ukrainian].
3. *Kormych, B.A.* (2004) Informatsiyyna bezpeka: orhanizatsiyino-pravovi osnovy. “Information Security: Organizational and Legal Basis”: manual. Kyiv: Condor. 382 p. [in Ukrainian].
4. Constitution of Ukraine dated June 28, 1996 No 254/96. *Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*. 1996. No 30. Art. 141 [in Ukrainian].
5. On the Fundamentals of National Security of Ukraine: Law of Ukraine dated June 19, 2003 No 964-IV. *Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*. 2003. No 39 [in Ukrainian].
6. On Access to Public Information: Law of Ukraine dated January 13, 2011 No 2939-VI. *Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*. 2011. No 32. Art. 314 [in Ukrainian].
7. About Information Sovereignty and Information Security of Ukraine: Draft Law of Ukraine No 1207-d dated August 12, 1999 [in Ukrainian].
8. Several Issues of the Reform of the Public Administration of Ukraine: CMU Decree No 474-r of June 24, 2016. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80> (Date of Application: 16.11.2018) [in Ukrainian].
9. About Information: Law of Ukraine dated 02.10.92 No 2657-12. *Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*. 1992. No 48. Art. 650 [in Ukrainian].

UDC 004.89:340

A.H. Boikov,
Candidate of Law, Senior Staff Scientist of the State Research
Institute MIA Ukraine, Kyiv, Ukraine,
ORCID ID 0000-0001-7439-1452

AUTOMATED SYSTEMS OF INFORMATION SECURITY MANAGEMENT IN LIFE OF MODERN SOCIETY: LEGAL ASPECT

Office management through automated information systems leads to the development and implementation of them into the field of public administration. Not so long ago, technological networks and systems have been isolated from the surroundings, therefore the provision of information security in this area has not been recognized as relevant one. However, in recent years there has been an intensification of dangerous cyber-communities in obtaining information through espionage and even blackmail. In addition, hundreds of automated information systems operate in all areas of management activity and at all levels. As a result, the availability of means and tools for remote impact on information infrastructure is critically increasing, often due to the continuous improvement of methods of commercial information theft and fraud.

The state pays a great attention to the organization of the protection of automated control systems and other information systems that are considered potentially vulnerable objects. In accordance with the state policy in the field of insurance of the safety of automated control systems of Ukraine, relevant normative and legal acts concerning information security are constantly being developed and created. Ukrainian legislation is developing in the direction of the transition to a mandatory electronic form of an interaction of the parties of legal relations – nowadays this process is the most noticeable in the sphere of rendering state services in various spheres. However, in the context of the strong influence of automation on the processes of public administration and on society as a whole, a number of important relations related to the development and application of automated information systems, have not yet been legalized.

Today, general issues related to property relations concerning automated control systems, copyrights on the components of automated control systems and databases, etc. are regulated.

The issues of the admissibility of the use of automated control systems are not regulated by law. Current practice of legal regulation consists in the adoption of a normative legal act, which legitimizes the use of a particular system for the automation of specific processes at the declarative level. Such normative legal act is not bound to the system itself (in particular, the system can be updated, changing its functional characteristics without the need for amendments to the regulatory legal act). This approach does not prevent the use of incorrectly functioning systems (containing program errors or incorrect assumptions in the design process), which leads to the violation of Ukrainian law. Modern legislation in general does not contain the concept of error in the program and does not address such issues as the legitimacy or illegal use of certain AIS to automate administrative processes. Therefore, an important task is to ensure, at the appropriate level, the creation of an integrated information security information management system at the state level in the information society of the country. An integration into the information society of relevant localized Internet resources and the impossibility of full control by the state over global social

networks is the reason for a joint search for the solutions for the reliable security of national security in the interests of the state.

Keywords: information and telecommunication system; information security; risk; information security management system; information security risk management.

Отримано 21.11.2018

УДК 342.95:67/68(477)

Н.Ф. Ващук,
здобувач ДНДІ МВС України,
старший науковий співробітник
ДНДІ МВС України, м. Київ, Україна,
ORCID ID 0000-0001-1734-2564

ОКРЕМІ КЛАСТЕРИ ЛЕГКОЇ ПРОМИСЛОВОСТІ УКРАЇНИ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ

Стаття присвячена окремим аспектам адміністративно-правового регулювання в легкій промисловості України, зокрема кластерам, які є інноваціями, покликаними зрушити зміни в кращій бік. Автором надано визначення понять “кластер” і “кластеризація сфери легкої промисловості”.

На основі наукових джерел та наведених окремих практичних прикладів у сфері промислового виробництва висвітлено процес кластеризації сфери вітчизняної легкої промисловості.

Ключові слова: легка промисловість, адміністративно-правове регулювання, кластер, промисловий кластер, кластеризація сфери легкої промисловості.

Статья посвящена отдельным вопросам административно-правового регулирования в легкой промышленности Украины, в частности кластерам, которые являются инновациями, призванными сдвинуть изменения в лучшую сторону. Автором дано определение понятий “кластер” и “кластеризация сферы легкой промышленности”.

На основе научных источников и приведенных отдельных практических примеров в сфере промышленного производства освещено процесс кластеризации сферы отечественной легкой промышленности.

Ключевые слова: легкая промышленность, административно-правовое регулирование, кластер, промышленный кластер, кластеризация сферы легкой промышленности.

Світ зазнає глобалізаційних змін, які безпосередньо впливають на промисловість, а міжнародна конкуренція нав'язує нові правила гри та вдосконалення у законодавствах країн. Не оминає цей процес і нашу країну, зокрема відбуваються законодавчі трансформації у різних виробничих сферах. Підприємства різних форм власності намагаються об'єднатися для виживання в сучасних умовах ринку. Для України такий шлях може розкрити нові можливості реалізації як на внутрішньому, так і на світовому ринку за умови створення на державному рівні належної законодавчої бази.

Серед іншого тема кластеризації для України може стати можливістю для розбудови економіки та ковтком свіжого повітря для промисловості, а саме легкої промисловості. Поява нової виробничої інноваційної моделі, тобто перетворення окремих підприємств сфери легпрому в кластерну структуру створить преференції для успішного просування продукції.

Сьогодні в чинному законодавстві закріплено організаційно-правові форми об'єднань підприємств, крім того, є передумови для виникнення нових виробничих

систем у сферах господарської діяльності, але відсутнє поняття самого кластера із урахуванням специфіки окремих галузей, невизначені види заходів щодо його створення.

Вітчизняне законодавство не приділяє достатньо уваги правовому регулюванню суспільних відносин, що виникають при виготовленні сучасної продукції легкої промисловості та впровадженні інновацій. Українське законодавство в цій сфері не має системного характеру, розрізнені нормативно-правові акти не дають можливості здійснювати сучасне адміністративно-правове регулювання. Виникла потреба перегляду, систематизації та поповнення наявної законодавчої бази.

Досліджуючи сферу легкої промисловості України як об'єкта адміністративно-правового регулювання, слід зазначити, що розробкою окремих складових проблематики адміністративно-правового регулювання в цілому займалась значна кількість учених-спеціалістів у галузі адміністративного права, серед них: В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, В.В. Галуцько, Т.О. Коломієць, Л.І. Миськів, І.А. Черниш та ін. Водночас безпосередньо проблематика адміністративно-правового регулювання в сфері легкої промисловості не була предметом їхніх досліджень. Тому на основі аналізу теорії адміністративного права, положень Конституції України, наукових напрацювань вітчизняних вчених-адміністративістів, чинної правової бази спробуємо дослідити запровадження інновацій у сферу легкої промисловості.

Зарубіжні та вітчизняні вчені, такі як М. Портер, Н. Волкова, В. Бондаренко, М. Герасимчук, Т. Сахно та ін., вивчали питання кластерної моделі організації діяльності підприємств. Інноваційну діяльність підприємств у сфері легкої промисловості України досліджували у своїх працях М. Войнаренко, О. Волков, А. Гречан, Ю. Звягінцева, О. Луговський, І. Тарасенко та інші.

Сьогодні, незважаючи на велику кількість різних досліджень, проведених у сфері легкої промисловості, залишається недостатньо висвітленим питання в адміністративно-правовій площині.

Тому основним завданням нашого дослідження є розкриття сучасного стану законодавчого забезпечення та правового регулювання процесів кластеризації в сфері легкої промисловості, вивчення поняття кластера та промислового кластера, надання його визначення.

Конкурентоздатність сфери легкої промисловості України однозначно зазнає підвищення за умови приведення наявної законодавчої бази до відповідного європейського рівня із використанням найкращого зарубіжного досвіду для пришвидшення процесу.

Одним із таких новітніх запроваджень є кластер. Слід зазначити, що в міжнародній практиці, як і в нашій країні, відсутнє чітке та однозначне визначення поняття “кластер”.

Засновником поняття “кластер” вважають М. Портера, під яким він пропонує вважати сконцентровані за географічними ознаками групи взаємопов'язаних компаній, спеціалізованих постачальників послуг; фірм у відповідних галузях, а також пов'язаних з їхньою діяльністю організацій у певних галузях, що конкурують, але разом з тим ведуть спільну роботу [1]. Проте слід додати про спільні ринки, послуги, також окрім можливостей є й спільні ризики та загрози.

Аналіз робіт відомих теоретиків (Міхаеля Портера, Лоурена Янга, Дейвіда Барклі) дозволяє навести широке визначення кластера на підставі його характеристик.

Кластер – це група компаній, які розташовані географічно близько одна до одної, пов'язані між собою і належать до однієї чи різних сфер діяльності, здійснюють внутрішню взаємодію в певній галузі, мають єдину мету та отримують активну або пасивну підтримку від держави чи місцевих органів влади, а також розвиваються завдяки зусиллям регіональних лідерів.

Моніторинг українського законодавства не дає відповіді на питання про кластер, хоча наразі активно використовується поняття “кластер” під час створення ІТ-компаній та їх об'єднань, а також в інших сферах діяльності. Тому сучасні реалії адміністративно-правового регулювання в сфері легкої промисловості зобов'язують визначити, що таке “кластер” і як він сприяє оптимізації діяльності зазначеної сфери.

Зауважимо, що Господарський кодекс України, зокрема ст. 120, 127, передбачає такі організаційно-правові форми об'єднань підприємств: асоціації, корпорації, консорціуми, концерни та інші об'єднання підприємств, передбачені законом, наприклад: союзи, спілки, асоціації підприємців тощо. Порівнюючи зазначені вище форми об'єднань підприємств з такою формою об'єднання, як кластер, можна дійти висновку, що кластер може існувати в одній із таких організаційно-правових форм або бути окремою формою об'єднання підприємств.

Тому доречно буде нагадати, що В. Геєць розуміє промисловий кластер як “групу територіально-локалізованих підприємств, навчально-виробничих та фінансових компаній, зв'язаних між собою технологічним ланцюжком, або орієнтованих на загальний ринок ресурсів або споживачів (мережевий взаємозв'язок), маючу мережеву форму управління, конкурентоспроможних на конкретному рівні та здатних генерувати інноваційну складову” [2].

Отже, в Україні у зв'язку із законодавчою неврегульованістю поняття “кластер” наразі є актуальним оновлення нормативно-правової бази стосовно розвитку кластерів, особливо в цікавій нам легкій промисловості. Така нормативно-правова база включатиме закони Верховної Ради України, а також концепції та стратегії Кабінету Міністрів України.

У нашому дослідженні слід зауважити, що в Законі України “Про зайнятість населення” від 05.07.2012 йдеться про забезпечення державою реалізації політики у сфері зайнятості населення шляхом розвитку кластерів народних художніх промислів [3].

Досліджуючи сферу легкої промисловості як об'єкта адміністративно-правового регулювання, вважаємо за доцільне звернути увагу на таку важливу складову сфери легпрому, як розвиток підприємництва. Саме у дорожній карті та першочергових пріоритетах реалізації Стратегії сталого розвитку “Україна – 2020”, яку схвалено Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015, зазначено про “дерегуляцію та розвиток малого підприємництва” та “програму малого та середнього бізнесу” тощо [4].

Кабінет Міністрів України затвердив Стратегію розвитку малого і середнього підприємництва в Україні на період до 2020 року розпорядженням від 24.05.2017 № 504-р [5]. Загальнодержавну цільову економічну програму розвитку промисловості на період до 2020 р. – розпорядженням від 17.07.2013 № 603-р) [6], Концепцію реформування державної політики в інноваційній сфері – розпорядженням від 10.09.2012 № 691-р) [7], які передбачають розроблення та виконання програм інтеграції суб'єктів малого і середнього підприємництва в національні та міжнародні інноваційні й технологічні об'єднання.

Отже, на нашу думку, визначення на законодавчому рівні понять “кластер” та “кластеризація” в різних сферах залишається нагальним питанням, як і порядок фінансування кластерів; створення науково-інноваційно-виробничих кластерів у високотехнологічних галузях; спрощення процедур утворення інноваційних кластерів.

Проект Закону України “Про розвиток та державну підтримку малого і середнього підприємництва в Україні” від 04.12.2014 № 1256 [8] готується до другого читання, де можна затвердити визначення понять “кластер”, “кластеризація суб’єктів малого і середнього підприємництва”, “кластерна стратегія” тощо.

Відповідно, можемо надати своє визначення: кластер – це галузеве або між-галузеве, територіальне добровільне об’єднання суб’єктів підприємницької діяльності, які тісно співпрацюють з науковими (освітніми) установами, громадськими об’єднаннями, органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади з метою підвищення конкурентоздатності власної продукції та сприяння економічному розвитку регіону.

Проект “Концепція створення кластерів в Україні”, розроблений Кабінетом Міністрів України у 2008 р., не набрав чинності, однак визначав такі види кластерів: виробничі, інноваційно-технологічні, туристичні й транспортно-логістичні [9].

Цікавим є факт про те, що у країнах-членах ЄС кластеризація – це одна з умов підвищення конкурентоспроможності економіки регіонів та держави. Зокрема, економіка Фінляндії повністю кластеризована, в ній виділено 9 кластерів; економіка Нідерландів розбита на 20 “мегакластерів”, на основі функціонування яких визначені пріоритети інноваційної політики держави. У Данії функціонує 29 кластерів, у яких беруть участь 40 % усіх підприємств країни, що забезпечують 60 % експорту, та розробляється концепція кластеризації. В Австрії діють трансграничні кластери з Німеччиною, Італією, Швейцарією, Угорщиною, активізувались зв’язки з Францією та Великобританією. Розроблена політика стимулювання розвитку зв’язків між дослідними інститутами та промисловим сектором, знижені регуляторні бар’єри в інноваційних програмах, формуються центри конкурентоспроможності. У Німеччині створено промислові кластери, а в Словенії прийнято стратегію зростання конкурентоспроможності промисловості та розроблено програму національного розвитку кластерів.

Сьогодні Україна суттєво відстає від загальноєвропейської тенденції розвитку кластерів, особливо в правовому відношенні, адже всі країни ЄС в тій чи іншій формі реалізують кластерну політику, впроваджуючи стратегії і програми кластеризації своєї економіки, зокрема сфери легкої промисловості. Проте зазначимо, що в Києві на місцевому рівні діяльність кластера легкої промисловості здійснюється відповідно до Стратегії розвитку міста Києва до 2025 року, укладеної 22 грудня 2015 р., а також Угоди про співпрацю між виконавчим органом Київської міської ради (Київською міською державною адміністрацією), Київським національним університетом технологій та дизайну, Черкаським державним бізнес-коледжем та підприємствами легкої промисловості.

До складу кластера легкої промисловості входять: виконавчий орган Київської міської ради (Київська міська державна адміністрація), Київський національний університет технологій та дизайну, ПАТ “Чинбар”, ТОВ “Київський взуттєвий альянс”, ТОВ “Науково-виробнича компанія “Гідростиль”, ТОВ “РА.ДА”, ТОВ “Дана-мода” [10]. Отже, учасниками кластера можуть бути: органи державної влади, органи місцевого самоврядування та юридичні особи, що розділяють положення цієї угоди.

До запроваджених інноваційних проєктів належать: “Шкіра і взуття спеціального призначення”, “Київська броня (засоби індивідуального бронезахисту для поліції м. Києва)”, “Шкільна форма для киян”, “Енергоефективність у технологічних процесах виробництва шкіри, взуття, трикотажних та швейних виробів”, “Дитяче взуття дошкільнят”. Є кластери у Львові та Харкові. Так, 16–22 листопада 2018 р. відбувся форум “Кластер виробників одягу і взуття – об’єднання для росту бізнесу”. Форум відбувся у таких містах: Львів, Хмельницький, Чернігів і Харків. Основний доповідач Іфор Фоукс-Вільямс – один із найвпливовіших світових практиків, автор методології з розвитку бізнес-кластерів, засновник “The Competitiveness Institute” (ТСІ), що є найбільшою у світі мережею спеціалістів, які вивчають конкурентоспроможність регіонів та країн [11].

Дослідження зарубіжної і вітчизняної наукової та правової бази з проблем кластероутворення дозволяє виокремити “чотири типи кластерів, створення яких є актуальним для України в умовах європейської інтеграції – промислового, транскордонного, міжрегіонального (експорторієнтованого), інноваційного” [12].

Застосування на місцевому рівні та впровадження кластерної моделі інноваційного розвитку країни впливає на школу українських кластерних технологій в організації підприємництва та проєктує позитивні зрушення. Можливо, саме застосування стратегічного планування на регіональному рівні та виникнення нових механізмів взаємодії держави та промислової сфери і бізнесу, тобто виникнення природного механізму розвитку, що знижуватиме навантаження на державні органи щодо стимулювання адміністративно-правових та економічних механізмів, поява високотехнологічних підприємств, прискорена інтеграція регіону в глобальну господарську систему, поява гнучких підприємницьких структур у кластерних мережах, збільшення кількості фірм навколо кластера супроводжуватиметься соціальним ефектом.

Отже, цей процес не зупинити, тому потрібно подбати про комплекс заходів для вирішення питання щодо створення кластерів на законних підставах. Наприклад: внести зміни до законодавства щодо визначення поняття “кластер”, провести інформаційну кампанію серед потенційних учасників щодо роз’яснення конкурентних переваг кластерів, використати (створити) промислові парки і технопарки як інфраструктуру для розвитку кластерів або прийняти закон “Про кластери”.

Подальші дослідження можуть стосуватися створення законодавства щодо регіональних кластерів, розробки адміністративно-правового механізму взаємодії учасників кластерів, розробки відповідних законопроектів за кожним із зазначених вище типів кластерів. Кластерним утворенням, за умови запровадження зони вільної торгівлі з ЄС, буде значно краще переносити тиск європейського конкурентного середовища, ніж окремим економічним суб’єктам.

На підставі нашого дослідження, можемо запропонувати окремі визначення для кластера та кластеризації легкої промисловості. Кластер легкої промисловості – це об’єднання географічно (територіально) близьких взаємопов’язаних компаній, в тому числі підприємств, які мають єдину мету у своїй діяльності в сфері легкої промисловості та отримують підтримку від держави чи місцевих органів влади.

Кластеризація сфери легкої промисловості – глобальний процес об’єднання за метою та видом діяльності підприємств в адміністративно-правовій площині, що в майбутньому приведе до нових промислових форм, нового рівня комунікацій і підвищить конкурентоздатність за підтримки держави чи місцевих органів влади.

Створення об'єднання підприємств у формі кластера є вигідним і має багато переваг та велику перспективу, але відсутність спеціального закону щодо кластерів не дозволяє повноцінно регулювати їхню діяльність.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Портер М.* Международная конкуренция; пер. с англ.; под ред. и с предисловием В.Д. Шетинина. М.: Междунар. отношения, 1993. 896 с.
2. *Гець В.* Кластери і мережеві структури в економіці – тема досить цікава, але на сьогодні ще до кінця не вивчена. Економіст. 2008. № 10. С. 10–11.
3. Про зайнятість населення: Закон України від 05.07.2012. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5067-17> (дата звернення: 05.10.2018).
4. Про Стратегію сталого розвитку України “Україна – 2020”: Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (дата звернення: 05.10.2018).
5. Стратегія розвитку малого і середнього підприємництва в Україні на період до 2020 року: розпорядження КМУ від 24 05. 2017 № 504-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/504-2017-%D1%80> (дата звернення: 05.10.2018).
6. Про схвалення Концепції Загальнодержавної цільової економічної програми розвитку промисловості на період до 2020 року: розпорядження КМУ від 17.07.2013 № 603-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/603-2013-%D1%80> (дата звернення: 05.10.2018).
7. Про схвалення Концепції реформування державної політики в інноваційній сфері: розпорядження КМУ від 10.09.2012 № 691-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/691-2012-%D1%80> (дата звернення: 05.10.2018).
8. Про розвиток та державну підтримку малого і середнього підприємництва в Україні: проект Закону України від 04.12.2014 р. № 1256. URL: w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?rf3511=52717 (дата звернення: 05.10.2018).
9. Про схвалення Концепції створення кластерів в Україні: проект розпорядження Кабінету Міністрів України від 29.08.2008 URL: http://www.ligazakon.ua/news_old/ga012109.html (дата звернення: 05.10.2018).
10. Кластер легкої промисловості. URL: cluster.knutd.edu.ua (дата звернення: 05.10.2018).
11. Форум “Кластер виробників одягу і взуття – об'єднання для росту бізнесу” <https://kiev.carpe-diem.events/calendar/8546866-klaster-virobnikiv-odyagu-i-vzuttya-ob-iednannya-dlya-rostu-biznesu-at-uebr-r-konsultacii-dlya-malogo-biznesu-v-ukraini> (дата звернення: 05.10.2018).
12. *Каленяк Р.В.* Адміністративно-правове забезпечення процесів кластеризації економіки. Часопис Академії адвокатури України. К., 2013. № 19, 2. С. 4.

REFERENCES

1. *Porter, M.* (1993) Mezhdunarodnaya konkurentsia. “International Competition” / Russian interpretation; edition and foreword by V.D. Schetinina. M. 896 p. [in Russian].
2. *Heyets, V.* (2008) Klastery i merezhevi struktury v ekonomitsi – tema dosi tsikava, ale na sohodni shche do kintsya ne vyychena. “Clusters and Network Structures in Economics – the Topic is Rather Interesting, but Today It Is Not Yet Fully Understood”. Economist 10, 10–11 [in Ukrainian].
3. About Employment: Bill of Ukraine dated 05.07.2012. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5067-17> (Date of Application: 05.10.2018) [in Ukrainian].
4. About the Strategy of Sustainable Development of Ukraine “Ukraine 2020”: Decree of the President of Ukraine dated January 12, 2015 No 5/2015. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (Date of Application: 05.10.2018) [in Ukrainian].
5. Stratehiya rozvytku maloho i serednoho pidpryyemnytstva v Ukrayini na period do 2020 roku: rozporyadzhennya KМУ vid 24 05. 2017 № 504-r. “Strategy for the Development of Small and Medium Enterprises in Ukraine for the Period up to 2020: the CMU dated 24.05.2017 No 504-p. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/504-2017-%D1%80> (Date of Application: 05.10.2018) [in Ukrainian].
6. Pro skhvalennya Kontseptsiyi Zahalnodержavnoyi tsilovoyi ekonomichnoyi prohramy rozvytku promyslovosti na period do 2020 roku. “About Approval of the Concept of the National Target Economic Program for the Development of Industry for the Period up to 2020”: the CMU Order No 603-p dated July 17, 2013. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/603-2013-%D1%80> (Date of Application: 05.10.2018) [in Ukrainian].
7. About Approval of the Concept of Reforming the State Policy in the Innovation Sphere: the CMU Order No 691-r dated 10.09.2012. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/691-2012-%D1%80> (Date of Application: 05.10.2018) [in Ukrainian].

8. About Development and State Support of Small and Medium Entrepreneurship in Ukraine: Draft Law of Ukraine dated 04.12.2014 No1256. URL: w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52717 (Date of Application: 05.10.2018) [in Ukrainian].

9. About Approval of the Concept of Creation of Clusters in Ukraine: Draft Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated 29.08.2008. URL: http://www.ligazakon.ua/news_old/ga012109.html. (Date of Application: 05.10.2018) [in Ukrainian].

10. Klaster lehkoyi promyslovosti. "Light Industry Cluster". URL: cluster.knutd.edu.ua. (Date of Application: 05.10.2018) [in Ukrainian].

11. Forum "Klaster vyrobnykiv odyahu i vzuttya – ob'yednannya dlya rostu biznesu". "Forum "Cluster of Manufacturers of Clothing and Footwear – Association for the Growth of Business". URL: <https://kiev.carpe-diem.events/calendar/8546866-klaster-virobnikiv-odyagu-i-vzuttya-ob-yednannya-dlya-rostu-biznesu-at-yebr-r-konsultacii-dlya-malogo-biznesu-v-ukraini> (Date of Application: 05.10.2018) [in Ukrainian].

12. Kaleniak, R.V. (2013) Administratyvno-pravove zabezpechennya protsesiv klasteryzatsiyi ekonomiky. "Administrative and Legal Support of Processes of Clusterization of the Economy". Journal of the Academy of Advocacy of Ukraine 19, 2. P. 4 [in Ukrainian].

UDC 342.95:67/68(477)

N.F. Vashchuk,

Postgraduate, Senior Researcher, State Research Institute
MIA Ukraine, Kyiv, Ukraine,
ORCID ID 0000-0001-1734-2564

SEPARATE CLUSTERS OF LIGHT INDUSTRY IN UKRAINE: ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION

Paper is devoted to several aspects of administrative and legal regulation in the light industry of Ukraine, in particular clusters, which are the innovations. Author defines the concepts of "cluster" and "clusterization of light industry".

On the basis of scientific sources and the individual practical examples given in the field of industrial production, the process of clustering the sphere of the domestic light industry is highlighted.

Most of scientific sources are devoted to some isolated examples of sector clusters or global examples of clustering of the economy. Accordingly, there is a need to use the latest forms of association in the light industry, which would meet the specific requirements of the administrative and legal regulation of industry in Ukraine.

The analysis of foreign and domestic scientific publications on this issue, in particular the results of studies of modern models of innovation in light industry, which have already proven their effectiveness in the world, makes it possible to conclude that an effective instrument for an improvement of the competitiveness of the country is the introduction of a cluster model of economic development, in particular in light industry.

Paper states that the implementation of the cluster model of innovative development of the country influences the school of Ukrainian cluster technologies in the organization of entrepreneurship and products positive changes, in particular, the use of strategic planning at the regional level, the emergence of new mechanisms of an interaction between the state and business, the emergence of a natural mechanism of the development that will reduce the burden on government bodies to stimulate economic mechanisms, the emergence of high-tech enterprises, accelerated integration of the region into the global economic system, the emergence of flexible business

structures in cluster networks, increasement of the number of companies around the cluster, accompanied by social impact.

Creation of a cluster-based business combination is beneficial and has many advantages, but the lack of a special law on clusters does not allow them to regulate their activities in the best way.

Main directions of an application of clusters are considered. It is noted that the research results have prospects for the use of innovations in light industry, etc.

The materials of the paper can be used to improve the administrative and legal regulation of the domestic sphere of light industry.

Keywords: light industry, administrative and legal regulation, cluster, industrial cluster, clusterization of the sphere of light industry.

Отримано 29.11.2018

УДК 342.9:351.74(477)

О.В. Кожухар,
здобувач ДНДІ МВС України, старший науковий співробітник
ДНДІ МВС України, м. Київ, Україна,
ORCID ID 0000-0002-2234-781X

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ЯК СУБ'ЄКТІВ ВЗАЄМОДІЇ З ОРГАНАМИ І ПІДРОЗДІЛАМИ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

У статті розглядається адміністративно-правовий статус інститутів громадянського суспільства як суб'єктів взаємодії з органами і підрозділами Національної поліції України. Визначено чинники, що впливають на адміністративно-правовий статус об'єднань громадян. Проаналізовано нормативні акти, які регламентують діяльність громадських формувань в Україні, що дозволило встановити головну відмінність їх адміністративно-правового статусу від адміністративно-правового статусу державних структур. Зроблено висновок щодо прийняття концептуальних документів, які стосуються державної політики України в сфері взаємодії поліції та громадянського суспільства.

Ключові слова: суб'єкт права, громадські об'єднання, адміністративно-правовий статус, адміністративно-правові відносини, правосуб'єктність.

В статье рассматривается административно-правовой статус институтов гражданского общества как субъектов взаимодействия с органами и подразделениями Национальной полиции Украины. Определены факторы, влияющие на административно-правовой статус объединений граждан. Проанализированы нормативные акты, регламентирующие деятельность общественных формирований в Украине, что позволило установить главное отличие их административно-правового статуса от административно-правового статуса государственных структур. Сделан вывод о принятии концептуальных документов, касающихся государственной политики Украины в сфере взаимодействия полиции и гражданского общества.

Ключевые слова: субъект права, общественные объединения, административно-правовой статус, административно-правовые отношения, правосубъектность.

Необхідним елементом становлення та розвитку демократичної та правової держави є діяльність інститутів громадянського суспільства. Сьогодні вони відіграють велику роль у формуванні соціальної, державної та правоохоронної політики. Незважаючи на різноманітність інститутів громадянського суспільства та їх різновекторність, об'єктивно вони сприяють формуванню демократично-громадянського суспільства, зацікавленості громадян у взаємодії з державою. Від того, як будуть розвиватися взаємовідносини з інститутами громадянського суспільства, залежить вирішення багатьох питань у діяльності органів з охорони правопорядку [1].

У сучасній юридичній науці окремі питання та проблеми, пов'язані з правовим регулюванням діяльності громадських об'єднань у своїх працях розглядали В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, В.І. Борисов, І.Б. Коліушко, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, М.В. Корнієнко, В.С. Куйбіда, Л.Р. Наливайко, О.В. Негодченко, О.С. Передерій, В.Я. Тацій, Ю.С. Шемшученко, О.Г. Шило, В.К. Шкарупа та інші вчені-правники. Проте, враховуючи процес реформування МВС України та його підрозділів, це питання потребує додаткового вивчення. Отже, мета нашої статті – розглянути адміністративно-правовий статус інститутів громадянського суспільства як суб'єктів взаємодії з органами і підрозділами Національної поліції України.

Значною мірою взаємовідносини держави й об'єднань громадян регулюють норми адміністративного права. Ці норми визначають правовий статус об'єднань громадян, а саме: сукупність прав і обов'язків, які реалізуються в правовідносинах, що виникають між об'єднаннями громадян і суб'єктами виконавчої влади.

Громадянське суспільство виступає ключовим моментом у дослідженні всього комплексу відносин сучасного суспільства та держави. Воно не замінює державу, воно не є по відношенню до неї цілком керованою системою або суб'єктом управління. Це дві взаємозумовлені складові соціальної системи. Держава може створювати сприятливі умови для діяльності громадянського суспільства, формувати правову базу його діяльності, надавати підтримку його інститутам. Крім того, варто зазначити, що кожен інститут громадянського суспільства має свою специфіку взаємодії з Національною поліцією України в сфері захисту прав і свобод людини [2].

Так, у частині 1 ст. 36 Конституції України визначається, що громадяни України для здійснення і захисту своїх прав і свобод, а також задоволення політичних, економічних, культурних та інших інтересів мають право на об'єднання в політичні партії та громадські організації [3].

Об'єднанням громадян є добровільне громадське формування, створене на основі єдності інтересів для спільної реалізації громадянами своїх прав і свобод.

Таким чином, об'єднання громадян може бути визнане таким лише за наявності певних умов: воно є виключно добровільним утворенням, що створюється на основі спільних інтересів, і лише громадянами для реалізації своїх прав і свобод. Об'єднання громадян незалежно від назви може бути громадською організацією або політичною партією.

Важливим чинником, що впливає на адміністративно-правовий статус об'єднань громадян, є встановлення державою обмежень на створення й діяльність об'єднань громадян. Так, не підлягають легалізації такі об'єднання громадян, а діяльність легалізованих об'єднань громадян забороняють у судовому порядку, якщо їх метою є: зміна насильницьким шляхом конституційного ладу та в будь-якій протизаконній формі порушення суверенітету й територіальної цілісності держави, підрив її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганда війни, насильства, розпалювання міжетнічної, расової та релігійної ворожнечі, посягання на права й свободи людини, здоров'я населення, створення воєнізованих формувань.

Громадські об'єднання органічно вплітаються в тканину суспільних і, передусім, адміністративно-правових відносин. Без них неможливо уявити саму організацію суспільства, механізм здійснення народовладдя в Україні. Іншими словами, демократія без різноманітних громадських об'єднань неможлива.

Форми суспільної активності громадських організацій виражені в їх діяльності, тому поняття “громадські об’єднання” є узагальнюючим, що відображає різноманітність цих форм у реальному житті суспільства.

Громадська організація – це громадське об’єднання, засновниками та членами (учасниками) якого є фізичні особи [4].

Громадське об’єднання – це добровільне об’єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних, та інших інтересів [4].

Попри велику кількість громадських об’єднань, їх прийнято класифікувати на дві великі групи, беручи до уваги мету діяльності: політичні партії та громадські організації.

Відзначимо, що будь-які об’єднання громадян вступають в адміністративно-правові відносини з державою та іншими суб’єктами права. Зокрема, держава видає нормативно-правові акти, на основі та на виконання яких спрямовують свою діяльність різні громадські об’єднання, наприклад, Конституція України, а також закони України “Про громадські об’єднання” редакція від 2 березня 2014 р., “Про політичні партії в Україні” від 5 квітня 2001 р., “Про захист прав споживачів” у редакції від 17 травня 1991 р., “Про благодійну діяльність” від 5 липня 2012 р., Положення “Про порядок легалізації об’єднань громадян” від 26 лютого 1993 р., Положення “Про порядок реєстрації символіки об’єднань” від 26 лютого 1993 р. тощо. Крім того, громадські об’єднання взаємодіють між собою, можуть об’єднуватися або ж поділятися на частини тощо.

Аналіз нормативних актів, які регламентують діяльність громадських формувань в Україні дозволяє встановити головну відмінність їх адміністративно-правового статусу від адміністративно-правового статусу державних структур. Вона полягає в тому, що у відносинах з іншими суб’єктами права і між собою ці формування виступають виключно від власного імені і не мають державно-владних повноважень. Держава інтенсивно і цілеспрямовано регулює їх діяльність. Проте використовувані у цій сфері управлінські форми і методи істотно відрізняються від тих, які застосовуються щодо державних органів.

Свій регулюючий вплив держава поширює тільки на ті повноваження громадських формувань, які реалізуються безпосередньо у взаємовідносинах з державними органами. Суть же такого регулювання зводиться до того, щоб, по-перше, через норми адміністративного права закріпити повноваження громадських об’єднань у сфері державного управління, по-друге, створити реальні гарантії їх реалізації.

Так, ст. 8 Закону “Про об’єднання громадян” передбачає, що держава забезпечує додержання їх прав і законних інтересів, а втручання державних органів та службових осіб у діяльність об’єднань громадян, як і втручання об’єднань громадян у діяльність державних органів, не допускається, крім випадків, передбачених законом; у ст. 25 Закону “Про захист прав споживачів” (у редакції від 15 грудня 1994 р.) міститься норма, що забезпечує об’єднанням споживачів підтримку з боку держави при здійсненні своїх прав.

Важливою особливістю Закону “Про об’єднання громадян” є те, що його дія не поширюється на професійні спілки, а також на релігійні, кооперативні організації, об’єднання громадян, що мають основною метою одержання прибутків, комерційні фонди, органи місцевого та регіонального самоврядування (в тому числі ради і комітети мікрорайонів, будинкові, вуличні, квартальні, сільські,

селищні комітети), органи громадської самодіяльності (народні дружини, товариські суди тощо), інші об'єднання громадян, порядок створення і діяльності яких визначається відповідним законодавством.

Діяльність об'єднань громадян різноманітна. Вона може бути спрямована на участь у розробці державної політики, розвиток науки, культури, відродження духовних цінностей, розв'язання соціальних проблем окремих категорій та груп громадян, розвиток благодійної діяльності, охорону навколишнього природного середовища, зумовлюватися спільністю професійних та інших інтересів громадян, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей.

Втручання органів державної влади і посадових осіб у діяльність громадських об'єднань, як і втручання громадських об'єднань у діяльність органів державної влади та їх посадових осіб, неприпустиме, за виключенням випадків, передбачених законом [4].

Таким чином, законодавство визначає громадське об'єднання як певну спільноту, учасники якої спільними зусиллями реалізують спільні інтереси. Громадські об'єднання здійснюють свою діяльність в інтересах громадян та самостійно визначають свою діяльність. Держава не втручається в діяльність об'єднань громадян, надаючи їм широку автономію. Проте це не виключає здійснення з боку держави контролю за діяльністю об'єднань громадян. Так, органи, що проводять легалізацію об'єднань громадян, здійснюють контроль за дотриманням ними положень статуту. Законом закріплено право представників цих органів бути присутніми на заходах, які проводять об'єднання громадян, вимагати потрібні документи й одержувати в необхідних випадках пояснення.

За порушення законодавства об'єднання громадян несуть відповідальність у встановленому законом порядку. До них можуть бути застосовані попередження, штраф, тимчасове припинення діяльності. У випадках, передбачених законом, об'єднання громадян може бути примусово розпущено (ліквідовано) на підставі рішення суду [4].

Стаття 11 Закону України “Про Національну поліцію” [5] зазначає, що діяльність поліції здійснюється в тісній співпраці та взаємодії з населенням, територіальними громадами та громадськими об'єднаннями на засадах партнерства і спрямована на задоволення їхніх потреб. З метою визначення причин та/або умов учинення правопорушень планування службової діяльності органів і підрозділів поліції здійснюється з урахуванням специфіки регіону та проблем територіальних громад. Слід відзначити, що напрями взаємодії громадських організацій та поліції неможливо вичерпно визначити у законодавстві. Але щодо підстав взаємодії, то громадські організації можуть визначити ситуації, які вони сприймають як проблематичні з погляду стану правопорядку, а поліцейські, які діють у системі підтримки правопорядку, можуть безпосередньо впливати на причини проблеми та її можливі шляхи вирішення. Тому напрями взаємодії органів поліції з громадськими організаціями можуть бути спрямовані на: участь у розробці та розгляді програм, концепцій, планів щодо охорони правопорядку та діяльності органів поліції; обмін інформацією про стан громадського порядку й суспільної безпеки; по-перше, ця інформація необхідна для визначення актуальних завдань щодо профілактики й припинення правопорушень, планування роботи поліції, підвищення її ефективності; по-друге, обмін такою інформацією буде позитивно впливати на рівень довіри громадян; моніторинг та припинення

поширення інформації, що може спровокувати масові зворушення; сприяння поліції в охороні правопорядку (спільне патрулювання з робітниками органів поліції, здійснення загального контролю за діяльністю органів поліції тощо); навчання представниками поліції представників громадськості методам і формам профілактики правопорушень; проведення з ними роботи із правового навчання; надання методичної та іншої допомоги у плануванні й обліку їх діяльності; організація роботи з молодіжними та дитячими організаціями щодо проведення спільних заходів, спрямованих, передусім, на роз'яснювальну роботу щодо попередження правопорушень; залучення волонтерів, журналістів до висвітлення роботи поліції. Ці заходи можуть здійснюватися у різних формах: публікація матеріалів у ЗМІ; висвітлення роботи патрульної поліції або дільничних тощо; аналітична робота щодо розкриття або не розкриття злочинів протягом певного періоду тощо; розроблення за участю громадськості карти небезпечних ділянок міста (у порівнянні з іншими районами) з метою посилення патрулювання; організація періодичних зустрічей з населенням щодо звітності з метою висвітлення діяльності поліції, створення освітніх програм із навчання громадян, завдяки яким вони мають можливість ознайомитися з роботою співробітників поліції і краще зрозуміти всі аспекти їх повсякденної діяльності. При Міністерстві внутрішніх справ України сформована Громадська рада [6], яка діє на підставі відповідного положення, а в областях сформовані робочі групи з представників громадськості. Метою їх діяльності є допомога правоохоронним органам, що також сприятиме підвищенню довіри громадян до поліції. Основними завданнями Громадської ради є: сприяння реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами; в межах законодавства здійснення громадського контролю за діяльністю МВС; сприяння врахуванню МВС громадської думки під час формування та реалізації державної політики [6].

Розвиток Національної поліції України на сучасному етапі характеризується послідовною інтеграцією в систему демократичної держави і громадянського суспільства. В межах удосконалення взаємодії поліції та інститутів громадянського суспільства в сфері захисту особистих прав і свобод людини в Україні необхідно розробити і прийняти концептуальні документи щодо державної політики України в сфері захисту прав громадян, взаємодії поліції та громадянського суспільства, а також вдосконалення професійної підготовки співробітників Національної поліції України [2].

На підставі зазначеного вище слід визнати, що характер взаємовідносин між поліцією та громадськими організаціями є одним із найважливіших індикаторів соціально-політичної ситуації в країні, тому питання налагодження відносин між громадськими організаціями та поліцією потребує більшої уваги, зокрема на законодавчому рівні. Законодавче закріплення форм взаємодії поліції з громадськими організаціями буде сприяти розвитку цього інституту, формуванню високого рівня довіри до діяльності поліції, підвищенню рівня правової культури громадян [1].

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Ніколенко Л.М. Питання взаємодії громадських організацій та поліції. Всеукр. наук.-практ. конф. “Актуальні питання забезпечення публічної безпеки...” (Маріуполь, 12 травня 2018 р.): тези доповіді. Маріуполь, 2018. С. 144–147.
2. Сальнікова Н.В. Взаємодія громадянського суспільства з Національною поліцією України. Всеукр. наук.-практ. конф. “Актуальні питання забезпечення публічної безпеки...” (Маріуполь, 12 травня 2018 р.): тези доповіді. Маріуполь, 2018. С. 160–162.

3. Конституція України від 28.06.1996. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 22.10.2018).
4. Про громадські об'єднання: Закон України від 22.03.2012 № 4572-VI. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4572-17/page> (дата звернення: 22.10.2018).
5. Про Національну поліцію: Закон України від 2 липня 2015 року. Урядовий кур'єр. 2015. № 146. Ст. 11.
6. Положення про Громадську раду при Міністерстві внутрішніх справ України. URL: <http://mvs.gov.ua/upload/file/polozshennya.pdf> (дата звернення: 22.10.2018).

REFERENCES

1. *Nikolenko, L.M.* (2018) Pytannya vzayemodiyi hromadskykh orhanizatsiy ta politsiyi. "Issues of an Interaction between Civic Organizations and the Police". All-Ukr Scient.-Pract. Conf. "Actual Issues of Public Safety ..." (Mariupol, May 12, 2018): heads of report. Mariupol. P. 144–147 [in Ukrainian].
2. *Salmikova, N.V.* (2018) Vzayemodiya hromadyanskoho suspilstva z Natsionalnoyu politsiyeyu Ukrayiny. "Civil Society Interaction with the National Police of Ukraine". All-Ukr. scient.-pract. conf. "Actual Issues of Public Safety ..." (Mariupol, May 12, 2018): heads of report. Mariupol. P. 160–162 [in Ukrainian].
3. Constitution of Ukraine dated 28.06.1996. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (Date of Application: 22.10.2018) [in Ukrainian].
4. On Public Associations: Law of Ukraine dated 22.06.2012 No 5026-VI. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4572-17/page> (Date of Application: 22.10.2018) [in Ukrainian].
5. On National Police: Law of Ukraine dated 02.07.2015. Governmental Courier. 2015. No 146. Art. 11 [in Ukrainian].
6. Regulations on the Public Council under the Ministry of Internal Affairs of Ukraine. URL: <http://mvs.gov.ua/upload/file/polozshennya.pdf> (Date of Application: 22.10.2018) [in Ukrainian].

UDC 342.9:351.74(477)

O.V. Kozhukhar,
Postgraduate, Senior Researcher,
State Research Institute MIA Ukraine,
ORCID ID 0000-0002-2234-781X

ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF THE INSTITUTIONS OF A CIVIL SOCIETY AS THE SUBJECTS OF AN INTERRELATION WITH BODIES AND SUBDIVISIONS OF THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE

Paper considers the administrative and legal status of civil society institutions as the subjects of an interaction with bodies and units of the National Police of Ukraine.

It is noted that despite the diversity of civil society institutions and their diverse patterns, they objectively contribute to the formation of a democratic and civil society and the interest of citizens in their interaction with the state. The state may create favorable conditions for the activities of civil society, form the legal basis for its activities, provide support to its institutions. At the same time, civil society can function without direct intervention of the state, but it is endowed with the function of "civil control" in relation to the state. In addition, it should be noted that each institution of a civil society has its own specificity of an interaction with the National Police of Ukraine in the field of protection of human rights and freedoms.

It is noted that public associations are organically related to public and, first of all, administrative and legal relations. Without taking them into account it's impossible to imagine the very organization of society, the mechanism of an implementation of democracy in Ukraine.

In addition, the factors influencing the administrative and legal status of citizens' associations are determined. The normative acts regulating the activity of public formations in Ukraine have been analyzed, which allowed establishing the main difference between their administrative and legal status and the administrative and legal status of state structures.

It is noted that the directions of cooperation between public organizations and police can not be completely defined in the legislation. However, they may be aimed at: participation in the development and review of programs, concepts, plans for the protection of law and order and the activities of the police; exchange of an information on the state of public order and public safety; training representatives of the police of the public on methods and forms of crime prevention; conduction of legal education with them; provision of methodical and other assistance in planning and accounting their activities; work with youth and children's organizations in carrying out joint activities aimed at an explanatory work on the prevention of offenses; the involvement of volunteers, journalists in covering the activities of the police, and so on.

On the basis of above mentioned, it should be recognized that the nature of the relationship between the police and public organizations is one of the most important indicators of the socio-political situation in the country. Therefore, the issue of establishing relations between civil society organizations and the police needs more attention, especially at the legislative level. Legislative consolidation of the forms of an interaction between police and non-governmental organizations will contribute to the development of this institution, the formation of a high level of trust in the activities of the police, and raising the level of legal culture of citizens.

Keywords: subject of law, public associations, administrative and legal status, administrative and legal relations, juridical personality.

Отримано 29.11.2018

УДК 342.924

Ю.С. Коллер,
кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник,
начальник відділу ДНДІ МВС України, м. Київ, Україна,
ORCID ID 0000-0002-9848-2348

ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ: СУТНІСТЬ ТА ЗМІСТ ДЕФІНІЦІЇ

Стаття присвячена дослідженню сутності та змісту дефініції “публічне адміністрування”. Розкрито основні підходи до визначення понять “публічний”, “адміністрування” та безпосередньо “публічне адміністрування”. Здійснено огляд літературних джерел з основних питань щодо розуміння дефініції “публічне адміністрування”. Досліджено понятійно-категоріальний апарат публічного адміністрування. Виявлено основні напрями досліджень науковців у цій сфері. Наголошено, що дефініцію “публічне адміністрування” слід розглядати як у широкому, так й у вузькому розумінні.

Ключові слова: адміністрування, публічний, публічне адміністрування, державне управління, публічне управління.

Стаття посвящена исследованию сущности и содержания дефиниции “публичное администрирование”. Раскрыты основные подходы к определению понятий “публичный”, “администрирование” и непосредственно “публичное администрирование”. Осуществлен обзор литературных источников по основным вопросам относительно понимания дефиниции “публичное администрирование”. Исследован понятийно-категориальный аппарат публичного администрирования. Выявлены основные направления исследований ученых в этой сфере. Отмечено, что дефиницию “публичное администрирование” следует рассматривать как в широком, так и в узком смысле.

Ключевые слова: администрирование, публичный, публичное администрирование, государственное управление, публичное управление.

В умовах реформаційних процесів, що останнім часом активно відбуваються в усіх сферах життя українського суспільства та призводять до зміни найважливіших соціальних відносин (у т.ч. між суспільством та державою), особливого значення набуває впровадження у загальну систему державотворення відповідних сучасних управлінських практик, які повинні сприяти модернізації державних інституцій, а також упровадженню нової моделі організації взаємодії органів державної влади з громадянами та, відповідно, відмові від попередньої моделі.

У зв'язку з цим збільшується необхідність у визначенні не тільки сутності та змісті публічного адміністрування як багатопланового утворення, що втілює в собі взаємодію держави та суспільства, а також взаємодію з різними елементами соціальної системи, а й передумов його формування на сучасному етапі розвитку суспільства.

Необхідно наголосити, що останнім часом публічне адміністрування є предметом вивчення різних вчених і фахівців як вітчизняних, так і зарубіжних.

Зокрема, до аналізу багатьох аспектів формування та розвитку публічного адміністрування у своїх дослідженнях зверталися такі науковці, як А. Авер'янов, В. Бакуменко, О. Бобровська, І. Грицяк, В. Загорський, А. Зеніна-Біліченко, Т. Іванова, К. Колесникова, І. Коліушко, А. Колодій, В. Круглов, Л. Мажник, М. Максименюк, Є. Міщук, Н. Нижник, В. Нусінов, О. Прилипчук, Т. Семенчук, А. Толстоухов, О. Ястремська тощо. Крім того, безпосередньо термін “адміністрування” досліджували І. Василенко, Д. Вільсон, Р. Грегори, Д. Грінвуд, В. Дзюндзюк, Г. Зінченко, П. Круш, Л. Нігроу та Ф. Нігроу, Б. Новіков, Г. Сініок та ін. Проте, як слушно зазначає К. Колесникова, й досі “...залишаються невирішеними питання як у понятійно-категоріальному апараті, теоретичних, методологічних та практичних аспектах, так й у нормативно-правовому забезпеченні” [1, с. 1].

Дійсно, слід погодитися з тим, що термін “публічне адміністрування” упродовж останніх років поступово входить у науковий обіг в Україні та все частіше застосовується в політичних, економічних і соціальних сферах. Проте до сьогодні триває дискусія щодо змісту та сфери використання як цього терміна, так і близьких до нього понять. Невизначеність сутності дефініції “публічне адміністрування” призводить до неправильного розуміння його функціонування та розвитку [2]. Зазначене зумовлює актуальність цієї статті, метою написання якої є дослідження сутності та змісту дефініції “публічне адміністрування”.

Слід зазначити, що термін “публічне адміністрування” запозичений із зарубіжних країн, зокрема із зарубіжної літератури, а взагалі вперше це поняття “...у 1887 р. увів майбутній 28-й президент США Вудро Вільсон в есе під назвою “Вивчення адміністрації” (“The Study of Administration”), за допомогою якого було сформовано окремий науковий та освітній напрям, який отримав свій подальший розвиток [3, с. 5].

Безпосередньо сам термін “публічне адміністрування” (“public administration”), як вже було зазначено вище, доволі багатопланове визначення, що окреслено такими основними поняттями, як держава, влада та державне (публічне) управління. Необхідно констатувати, що донедавна термін “public administration” мав однозначний переклад – “державне управління”. Однак “...згодом було досліджено, що це поняття має полісемантичний характер і залежно від контексту перекладається ще як “публічне адміністрування” та “публічна адміністрація” і навіть “суспільне управління”, “управління на державному та місцевому рівні”, “громадська адміністрація””. Це стосується і термінів “public” і “administration” [1, с. 2].

Розглянемо більш детально ці дві категорії. Що стосується першого терміна, то варто зауважити, що “публічний” походить від лат. “publicus” – “суспільний”, “народний”, “громадський”. Так, зокрема, вітчизняний дослідник О. Кілієвич перекладає слово “public” як “громадський, публічний, державний” [4, с. 292]. У свою чергу Ю. Кобилянський перекладає як “людовий, народний, громадський, державний” [5], а словник іншомовних слів визначає поняття “публічний” як відкритий, гласний, суспільний [6, с. 560]. Водночас новий тлумачний словник української мови надає кілька значень слова “публічний”: 1. Який відбувається в присутності публіки, людей; прилюдний, привселюдний, гласний, відкритий. 2. Призначений для широкого відвідування, користування; громадський, загальний, загальнодоступний. 3. Стосується публіки [7, с. 843].

Окрім цього, в окремих словниках дефініція “public” в якості прикметника визначається як: суспільний, народний, загальнонародний, комунальний, публічний, загальнодоступний, відкритий, державний, загальний, казенний, суспільного користування, колективний, гласний, несекретний, об'єднаний [19]; суспільний,

державний; народний, загальнонародний; публічний, загальнодоступний; комунальний; відкритий, гласний [20].

З огляду на зазначене, слід погодитися з думкою про те, що до терміна “public” у вживанні категорії “Public administration” більш логічно та обґрунтовано вживати переклад за допомогою “калькування” – публічний, адже управління та адміністрування стають більш публічними, залучаючи громадян до сфери управління, надаючи їм послуги та захищаючи їх інтереси [1, с. 3].

Переходячи до розгляду наступного терміна, зауважимо, що саме по собі “адміністрування” від латинського слова “administratio” означає “служіння”, “допомога”, “управління”. У вітчизняній літературі зустрічаються кілька варіантів визначення цього терміна, зокрема: адміністрування – це прерогатива виконавчих органів влади або чиновника (державний службовець) [8]; адміністрування – бюрократичний метод управління завдяки командуванню; адміністрування – діяльність щодо керівництва дорученою ділянкою завдяки застосуванню адміністративних методів управління; адміністрування – організаційно-розпорядча діяльність менеджерів у взаємодії з органами управління різних рівнів [9].

Водночас у зарубіжній літературі термін “адміністрування” тлумачиться дещо по-іншому. Так, наприклад, Oxford Wordpower Dictionary (1998) [10] пропонує такі визначення адміністрування, як: 1) контроль або управління чимось (наприклад, системами, організацією або бізнесом); 2) група людей, які організують або контролюють щось; 3) часто Адміністрація (в американському тлумаченні) – уряд країни, особливо США. Longman Exams Dictionary, виданий у Единбурзі 2006 р. [11], тлумачить “адміністрування”, як: 1) діяльність, яка поєднує управління роботою підприємства чи організації; 2) уряд країни в особливий період часу; 3) процес управління чимось, особливо стосується законів, певних урядових перевірок.

На думку Т. Семенчука, термін “адміністрування” застосовується переважно як організаційно-розпорядчий метод державного управління, який використовується органами державної влади. Іншими словами, адміністрування – бюрократичний метод управління суспільством, що ґрунтується на силі та авторитеті влади, тобто в наказах, постановах, розпорядженнях, вказівках та інструкціях. Цей метод є специфічним, його переважно використовують виконавчі органи влади в особі державних службовців. Тобто адміністрування – це дії державних службовців у частині надання громадянам країни послуг щодо чинного законодавства [12, с. 388–389].

Підхід до розуміння змісту адміністрування з погляду теорії управління є поширеним. Так, він зосереджує свою увагу на тому, що адміністрування є способами та прийомами, діями прямого і обов’язкового визначення поведінки і діяльності людей з боку відповідних керівних компонентів держави. Зазначені методи з боку державного органу або посадової особи мають безпосередній вплив на волю виконавців шляхом установаження їх обов’язків, норм поведінки та вказівок; в односторонньому порядку впливають на вирішення існуючої проблеми, розв’язання ситуації, що підлягає обов’язковому виконанню; вимагають безспірного виконання розпоряджень і вказівок, встановлюючи за невиконання юридичну відповідальність [13, с. 105].

Необхідно зауважити, що відповідно до енциклопедії державного управління, публічне адміністрування – це різновид управлінської діяльності інституцій публічної влади, завдяки якій держава та громадянське суспільство забезпечують самокерованість (самоврядність) усієї суспільної системи та її розвиток у певному,

визначеному напрямі [14, с. 489]. Однак переважна більшість науковців висловлює думку, що публічне адміністрування є частиною ширшого поняття – “управління”, зміст якого визначається як певна дія для досягнення конкретної мети [15, с. 9].

Так, деякі науковці під публічним адмініструванням розуміють метод управління, який забезпечує надання суспільству послуг щодо законодавства та реалізацію обраної політики, яку втілюють відповідно до делегованих повноважень державні службовці у всіх напрямках прояву зазначеної політики [12, с. 388–389]. На думку інших, публічне адміністрування – це органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, інші суб’єкти, які відповідно до законодавчих чи договірних повноважень забезпечують виконання законів та діють у публічних інтересах [16, с. 28].

Зокрема В. Колпаков визначає зміст публічного адміністрування як діяльність суб’єкта публічної адміністрації, спрямовану на виконання владних повноважень публічного змісту, яка використовує засоби управління, надання адміністративних послуг, участь у відносинах відповідальності суб’єктів публічної адміністрації, застосування заходів впливу за порушення правил, встановлених публічною адміністрацією [17]. Водночас інші науковці розглядають термін “публічне адміністрування” як скоординовані групові дії та взаємодію законодавчої, виконавчої та судової гілок влади в державних справах, які відіграють значну роль у формуванні державної політики та є частиною політичного процесу; відрізняються від адміністрування у приватному секторі і мають зв’язок із приватними групами та індивідами, що працюють у різних компаніях та громадах [18].

Зважаючи на це, Л. Любохинець та А. Мейш стверджують, що предметом публічного адміністрування є процес досягнення національних цілей та інтересів шляхом організації діяльності суб’єктів публічної сфери, у тому числі законодавчих, виконавчих і судових органів та органів місцевого самоврядування. В умовах зміни поняття “правова держава” та поступового зникнення жорстких меж між державою та суспільством, на публічне адміністрування дедалі більшою мірою припадає завдання оформлення суспільних і державних процесів [19].

Окремі зарубіжні дослідники наголошують, що публічне адміністрування, його поняття та роль із часом змінюються, та визначають його характеристики: охоплює всі три сфери влади: виконавчу, законодавчу та судову та їх взаємовідносини; відіграє важливу роль у формуванні публічної політики і, таким чином, є складовою політичного процесу; суттєво відрізняється від приватного адміністрування; взаємодіє з численними приватними групами та індивідами у наданні послуг суспільству [20, с. 21].

Результат аналізу поглядів різних науковців щодо розуміння дефініції “публічне адміністрування” дає підстави стверджувати, що, незважаючи на певні відмінності у наведених визначеннях, більшість із них, як правило, переважно сходяться на думці, що публічне адміністрування у будь-якому випадку пов’язане із діяльністю держави, тобто – це управлінська діяльність органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, інших суб’єктів публічної влади, яка забезпечує вплив на суспільну систему в цілому шляхом відповідних форм, механізмів, інструментів, методів і процедур, забезпечуючи рух суспільної системи та її розвиток у необхідному напрямі.

Отже, підсумовуючи зазначене, можна зробити висновок, що термін “публічне адміністрування” (“public administration”) має багатопланове визначення, що окреслено такими основними поняттями, як держава, влада та державне (публічне)

управління, яке, на нашу думку, слід розглядати як у широкому, так й у вузькому розумінні.

Погоджуючись із тим, що на сьогодні публічне адміністрування в Україні перебуває на етапі активного становлення та розвитку, що пов'язано із соціально-політичним становищем в країні, зміною законодавчих нормативно-правових актів [21, с. 6], зауважимо, що перспективи подальших досліджень полягають у пошуку як функціональних особливостей публічного адміністрування в контексті глобальних трансформаційних процесів, що наразі відбуваються в суспільстві, у тому числі й у публічному секторі, так й відмінних особливостей публічного адміністрування між державним управлінням, публічним управлінням, менеджментом тощо.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Колесникова К.О. Публічне адміністрування в Україні: огляд літературних джерел. Теорія та практика державного управління. 2013. Вип. № 3(42). С. 1–8.
2. Семенчук Т.Б. Сутність дефініції “публічне адміністрування”. URL: <http://nauka.kushnir.mk.ua/?p=71744> (дата звернення: 20.09.2018).
3. Ястремська О.М., Мажник Л.О. Публічне адміністрування: навч. посіб. Х.: ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 2015. 132 с.
4. Кілієвич О. Англо-український глосарій термінів і понять з аналізу державної політики та економіки. К.: Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2003. 510 с.
5. Латинсько-український словник для середніх шкіл / уклад. Юліан Кобилянський. Відень, 1912.
6. Словник іншомовних слів / за ред. чл.-кор. АН УРСР О.С. Мельничука. К., 1977.
7. Новий глумачний словник української мови: у 4 т. 42000 слів / уклад.: В. Яременко, О. Сліпущко. К.: Аконіт, 2000. Т. 3 (О–Р). 927 с.
8. Оболенський О.Ю., Борисевич С.О., Коник С.М. Опорний конспект лекцій з навчальної дисципліни “Публічне управління”: наук. розроб.-ка. К.: НАДУ, 2011. 56 с.
9. Менеджмент організацій і адміністрування. URL: https://pidruchniki.com/74963/menedzhment/menedzhment_organizatsiy_i_administruvannya (дата звернення: 20.09.2018).
10. Oxford Wordpower Dictionary. Oxford University Press, New York, 1998.
11. Longman Exams Dictionary. Pearson Education Limited, Edinburg, 2006.
12. Семенчук Т.Б. Сутність категорії “публічне адміністрування” та передумови її формування. Вісник економіки транспорту і промисловості: зб. наук.-практ. статей. Х.: УДАЗТ, 2013. Вип. 42. С. 385–390.
13. Мельник А.Ф., Оболенський О.Ю., Васіна А.Ю. та ін. Державне управління: навч. посіб.; за ред. А. Ф. Мельник. К.: Знання-Прес, 2003. 343 с.
14. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / наук.-ред. кол.: В.С. Загорський та ін. Львів: ЛРІДУ, НАДУ, 2011. Т. 8: Публічне врядування. 712 с.
15. Методичні підходи до організації діяльності з публічного адміністрування: наук. розробка / уклад.: Н.М. Мельтюхова, Л.В. Набока, Ю.В. Дідок; за заг. ред. Н.М. Мельтюхової. К.: НАДУ, 2011. 48 с.
16. Дзюндзюк В.Б., Коротич О.Б., Мельтюхова Н.М. та ін. Публічне адміністрування в Україні: навч. посіб. за заг. ред. д-ра філос. наук, проф. В.В. Корженка, к.е.н., доц. Н.М. Мельтюхової. Х.: Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2011. 256 с.
17. Колпачков В.К. Адміністративно-правові відносини: поняття і види. Юридичний науковий електронний журнал. № 1. 2013. URL: http://www.lsej.org.ua/1_2013/ukr/Kolpakov.pdf (дата звернення: 20.09.2018).
18. Рейни Х.Дж. Анализ и управление в государственных организациях: пер. с англ. 2-е изд. М.: ИНФРА-М, 2002. 402 с.
19. Любохинець Л.С., Мейш А.В. Предмет і методологічна основа публічного адміністрування. URL: http://dn.tup.km.ua/dn/k_default.aspx?M= k1201&T =01&lng=1&st (дата звернення: 20.09.2018).
20. Shuman David, Dick W. Olufs. Public Administration in the US. – 2 nd ed., 1993.
21. Публічне адміністрування: навч. посіб. / О.М. Ястремська, Л.О. Мажник. Х.: ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 2015. 132 с.
22. Термін “публічний”. Онлайн-словник МультиТран. URL: <http://www.multitran.ru/c/M.exe?l1=2&l2=1&s= public> (дата звернення: 20.09.2018).

23. Термін “публічний”. Англо-російський словник Мюллера. URL: http://slovarus.info/eng_m.php (дата звернення: 20.09.2018).

REFERENCES

1. *Kolesnykova, K.O.* (2013) Publichne administruvannya v Ukrayini: ohlyad literaturnykh dzherel. “Public Administration in Ukraine: A Review of Literary Sources”. Theory and Practice of Public Administration 3(42), 1–8 pp. [in Ukrainian].
2. *Semenchuk, T.B.* Sutnist definitsiyi “publichne administruvannya”. The Essence of the Definition of “Public Administration”. URL: <http://nauka.kushnir.mk.ua/?p=71744>. (Date of Application: 20.09.2018) [in Ukrainian].
3. *Yastremska, O.M., Maznyk, L.O.* (2015) Publichne administruvannya. “Public Administration”: manual. Kh.: HNEV Kuznetsya, 132 p. [in Ukrainian].
4. *Kilievich, O.* (2003) Anhlo-ukrayinskyy hlosariy terminiv i ponyat z analizu derzhavnoyi polityky ta ekonomiky. “An English-Ukrainian Glossary of Terms and Concepts from the Analysis of State Policy and Economy”. K.: Publ. Sdomii Pavlychko “Osnovy”, 510 p. [in Ukrainian].
5. Latynsko-ukrayinskyy slovnyk dlya serednikh shkil. Latin-Ukrainian Dictionary for Secondary Schools / compiler Julian Kobilyansky. Vienna, 1912 [in Ukrainian].
6. Slovnyk inshomovnykh sliv. Dictionary of Foreign Words. / editor O.S. Melnichuk. K., 1977 [in Ukrainian].
7. New Explanatory Dictionary of the Ukrainian Language: 4 vol. 42000 words / compilers V. Yaremenko, O. Slipushko. K.: Akonit, 2000. Vol. 3 (O-R). 927 p. [in Ukrainian].
8. *Obolensky, O.Y., Borysevych, S.O., Konyk, S.M.* (2011) Oporny konspekt lektsiy z navchalnoyi dystsypliny “Publichne upravlinnya”. “Reference Summary of Lectures on Academic Discipline “Public Administration”: Sciences. Development”. K.: NAPA. 56 p. [in Ukrainian].
9. Menedzhment orhanizatsiy i administruvannya. “Management of Organizations and Administration”. URL: https://pidruchniki.com/74963/menedzhment/menedzhment_organizatsiy_i_administruvannya. (Date of Application: 20.09.2018) [in Ukrainian].
10. Oxford Wordpower Dictionary. Oxford University Press, New York, 1998 [in English].
11. Longman Exams Dictionary. Pearson Education Limited, Edinburg, 2006 [in English].
12. *Semenchuk, T.B.* (2013) Sutnist katehoriyi “publichne administruvannya” ta peredumovy yiyi formuvannya. “The Essence of the Category “Public Administration” and the Preconditions for its Formation”. Bulletin of the Economy of Transport and Industry: coll. of studies. Issue 42, 385–390 [in Ukrainian].
13. *Melnik, A.F., Obolenskyi, O.Y., Vasina, A.Y.* and others (2003) Derzhavne upravlinnya. “Public Administration”: manual. Kyiv: Znannia-Press, 343 p. [in Ukrainian].
14. Derzhavne upravlinnya. “Public Administration”: manual. Encyclopedia of Public Administration: in 8 vol. /scint.-ed. coll.: B.C. Zagorskyi [and others]. Lviv: LRITU, NAPA, 2011. Vol. 8: Public Governance [in Ukrainian].
15. Metodychni pidkhody do orhanizatsiyi diyalnosti z publichnoho administruvannya. “Methodological Approaches to the Organization of Public Administration: scient. study / compilers: N.M. Meltjukhova, L.V. Nabok, Y.V. Didok; editor N.M. Meltjukhova. K.: NAPA, 2011. 48 p. [in Ukrainian].
16. *Dziundziuk, V.B., Korotych, O.B., Meltiukhova, N.M.* and others (2011) Publichne administruvannya v Ukrayini. Public Administration in Ukraine: manual / editors V.V. Korzhenko, N.M. Meltiukhova. Kh.: KRI NAPA “Magistr”, 2011. 256 p. [in Ukrainian].
17. *Kolpakov, V.K.* (2013) Administratyvno-pravovi vidnosyny: ponyattya i vydy. Administrative-Legal Relations: Concepts and Types. Legal Scientific Electronic Journal No 1. URL: http://www.lsej.org.ua/1_2013/ukr/Kolpakov.pdf. (Date of Application: 20.09.2018) [in Ukrainian].
18. *Rhineh, H.J.* (2002) Analiz ta upravlinnya v uryadovykh orhanizatsiyakh. “Analysis and Management in Government Organizations” / transl. from Engl. 2nd edit. M. 402 p. [in Russian].
19. *Lyubohinets, L.S., Meish, A.V.* Predmet i metodolohichna osnova publichnoho administruvannya. Subject and Methodological Basis of Public Administration. URL: http://dn.tup.km.ua/dn/k_default.aspx?M=k1201&T=01&lng=1&st (Date of Application: 20.09.2018) [in Ukrainian].
20. *Shuman David, Dick W.* Olufs. Public Administration in the US. – 2 nd ed., 1993 [in English].
21. *Yastremskaya, O.M., Mazhnyk, L.O.* (2015) Publichne administruvannya. Public Administration: manual. Kh.: HNEU Kuznetsya. 132 p. [in Ukrainian].
22. Termin “publichnyy”. Onlayn-slovyk Multitran. The term “public”. Multitran Online Dictionary. URL: <http://www.multitran.ru/c/M.exe?l1=2&l2=1&s=public> (Date of Application: 20.09.2018) [in Ukrainian].
23. Termin “publichnyy”. Anhlo-rosiysky slovnyk Mullera. The Term “Public”. English-Russian Dictionary by Muller. URL: http://slovarus.info/eng_m.php (Date of Application: 20.09.2018) [in Ukrainian].

UDC 342.924

Y.S. Koller,Candidate of Law, Senior Research Associate, Head of the
Department, State Research Institute MIA Ukraine, Kyiv, Ukraine,
ORCID ID 0000-0002-9848-2348**PUBLIC ADMINISTRATION: ESSENCE AND CONTENT
OF DEFINITION**

Paper is devoted to the study of the essence and content of the definition of “public administration”. The main approaches to the definition of the concepts of “public”, “administration” and “public administration” are described. A review of literary sources on the main issues of understanding of the definition of “public administration” is carried out. The conceptual-categorical apparatus of public administration is studied. Basic directions of researches in this sphere are revealed.

In particular, it is noted that in the conditions of recent processes of reformation taking place in all spheres of life of Ukrainian society and leading to changes in the most important social relations (including those between society and the state), an implementation into the general system of state formation become of a special significance relevant modern management practices that should promote the modernization of state institutions, as well as the introduction of a new model for organizing the interaction of public authorities with citizens and, accordingly, refusal from the previous model.

In connection with this, the necessity to determine not only the essence and content of public administration as a multifaceted entity that embodies the interaction of the state and society, but also an interaction with various elements of a social system, as well as the preconditions for its formation at the present stage of development of society.

It is emphasized that recently public administration is the subject of study of various scientists and specialists, both domestic and foreign. This concept is gradually included into the scientific circulation in Ukraine and is increasingly being implemented into the political, economic and social spheres. However, until today, there is a discussion of the content and scope of the use of both this term and the concepts close to it. The uncertainty of the essence of the definition of “public administration” leads to a misunderstanding of its functioning and development.

It is concluded that most scholars generally agree that public administration in any case has been related to the state’s activities, that is, the management activities of executive bodies, local self-government, and other public authorities that ensure the impact on the social system as a whole through appropriate forms, mechanisms, tools, methods and procedures, thus ensuring the movement of the social system and its development in the necessary direction.

Keywords: administration, public, public administration, state management, public management.

Отримано 30.11.2018

УДК 340.13:343.541

К.Б. Левченко,
доктор юридичних наук, професор,
Урядова уповноважена з питань
гендерної політики,
м. Київ, Україна

ФОРМУВАННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ІЗ ПРОТИДІЇ ДОМАШНЬОМУ НАСИЛЬСТВУ

У статті здійснено узагальнений огляд діяльності українського Уряду на шляху формування нормативно-правового забезпечення державної політики у сфері запобігання та протидії домашньому насильству в 2018 році. Обґрунтовано висновок щодо наявності в Україні міцного правового підґрунтя для попередження та боротьби із насильством стосовно жінок, а також домашнім насильством. Представлено окремі результати аналізу основних проблем у цій сфері, а також запропоновано шляхи їх подальшого вирішення.

Ключові слова: домашнє насильство, протидія домашньому насильству, Конвенція Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу з цими явищами.

В статье проведен обобщенный обзор деятельности украинского Правительства по формированию нормативно-правового обеспечения государственной политики в сфере предупреждения и противодействия домашнему насилию в 2018 году. Обосновано заключение о наличии в Украине правового фундамента для предупреждения и борьбы с насилием относительно женщин, а также домашним насилием. Предоставлены отдельные результаты анализа основных проблем в этой сфере, а также предложены пути их дальнейшего решения.

Ключевые слова: домашнее насилие, противодействие домашнему насилию, Конвенция Совета Европы о предотвращении насилия в отношении женщин и домашнего насилия и борьбе с этими явлениями.

Досягнення гендерної рівності, а також запобігання та протидія домашньому насильству є одним із пріоритетів Уряду України. Закон України “Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків” (із змінами, внесеними в кінці 2017 року) визначає основні напрями державної політики в цій сфері (ст. 3), серед яких – запобігання та протидія насильству за ознакою статі, у тому числі всім проявам насильства стосовно жінок [1]. План заходів із виконання Угоди про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з другого боку, (далі – План заходів), затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 25 жовтня 2017 р. № 1106, містить чітко сформульовані завдання щодо забезпечення реалізації гендерної політики та протидії домашньому насильству, а також гендерно-зумовленому насильству [2], в тому числі – супроводження ратифікації Конвенції Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу із цими явищами (Стамбульська

конвенція) (п. 22); удосконалення механізмів і процедур розслідування та притягнення до відповідальності за порушення прав людини, зокрема тих, що пов'язані з домашнім, гендерним і сексуальним насильством; забезпечення супроводження Закону України “Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України з метою реалізації положень Конвенції Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу із цими явищами” (п. 54). Національний план дій із виконання рекомендацій, викладених у заключних зауваженнях Комітету ООН із ліквідації дискримінації щодо жінок до восьмої періодичної доповіді України про виконання Конвенції про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок на період до 2021 року, та Національний план дій з виконання резолюції Ради Безпеки ООН 1325 “Жінки, мир, безпека” на період до 2020 року [3, 4] також містять завдання щодо посилення протидії та домашньому насильству та надання допомоги постраждалим.

Увага до проблеми домашнього насильства викликана її гостротою та поширенням у суспільстві, а також необхідністю активізації протидії цьому явищу, що доводить актуальність тематики статті. Так, за даними Національної поліції України, за 2018 рік зареєстровано 115 473 заяви та повідомлення про вчинення правопорушень та інші події, пов'язані з домашнім насильством; виявлено 101 881 адміністративне правопорушення за ст. 173-2 КУАП; а також 73 261 особу, яка вчиняла насильство, 90 % з яких – чоловіки. Національна “гаряча лінія” із запобігання домашньому насильству, торгівлі людьми та гендерної дискримінації, робота якої організована та забезпечується ГО “Ла Страда – Україна” за підтримки міжнародних організацій і донорів, зокрема Фонду Народонаселення ООН, у 2018 р. надала консультацій більш ніж двадцяти п'яти тисячам абонентів. Із них 97,8 % тих, що стосуються питань домашнього насильства. Тільки за шість місяців 2018 р. 46 мобільних бригад психосоціальної допомоги, що працюють в одинадцяти областях України, надали допомогу близько 17 000 осіб.

У статті планується зробити узагальнений огляд діяльності українського Уряду на шляху до формування нормативно-правового забезпечення державної політики у сфері запобігання та протидії домашньому насильству в 2018 р., представити окремі результати аналізу основних проблем у цій сфері та запропонувати шляхи їх подальшого вирішення.

Питання формування та реалізації державної політики із протидії домашньому насильству є актуальною темою досліджень у сфері правових наук. Різні аспекти цієї проблеми аналізувалися М. Хавронюком, О. Харитоновною, М. Євсюковою, О. Уваровою, М. Легенською, К. Левченко та іншими науковцями та практиками. Наукова новизна статті полягає в тому, що в ній у розрізі адміністративно-правової науки аналізуються новітні нормативно-правові документи та державна політика України в 2018 р., що не робилося до цього, також представлені результати самостійної аналітичної роботи автора, які не були оприлюднені в наукових виданнях до цього часу.

Незважаючи на те, що Конвенція Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу з цими явищами не ратифікована Верховною Радою України на шляху імплементації завдань Плану заходів у 2018 р., Урядом України проведена значна робота, передусім у частині формування нормативно-правового забезпечення державної політики відповідно до міжнародних стандартів і національного законодавства.

Для практичного застосування норм законів України “Про запобігання та протидію домашньому насильству” [5] та “Про внесення змін до Кримінального

та Кримінального процесуального кодексів України, з метою реалізації положень Конвенції Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу з цими явищами” розроблено та прийнято такі нормативно-правові акти:

наказ Міністерства юстиції України “Про затвердження змін до Положення про центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги” (від 03.07.2018 № 2260/5, зареєстрований у Міністерстві юстиції України 03.07.2018 за № 774/32226);

наказ Міністерства освіти і науки України “Про затвердження Положення про психологічну службу у системі освіти України” (від 22.05.2018 № 509, зареєстрований у Міністерстві юстиції України 31.07.2018 за № 885/32337);

постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку взаємодії суб’єктів, що здійснюють заходи у сфері запобігання та протидії домашньому насильству і насильству за ознакою статі” (від 22.08.2018 № 658);

постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Типового положення про притулок для осіб, які постраждали від домашнього насильства та/або насильства за ознакою статі” (від 22.08.2018 № 655);

постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Типового положення про мобільну бригаду соціально-психологічної допомоги особам, які постраждали від домашнього насильства та/або насильства за ознакою статі” (від 22.08.2018 № 654);

наказ Міністерства внутрішніх справ України “Про затвердження Порядку винесення уповноваженими підрозділами органів Національної поліції України термінового заборонного припису щодо кривдника” (від 01.08.2018 № 654, зареєстрований у Міністерстві юстиції України 27.08.2018 за № 965/32417);

наказ Міністерства соціальної політики “Про затвердження Типової програми для кривдників” (від 01.10.2018 № 1434, зареєстрований у Міністерстві юстиції України 29.10.2018 за № 1222/32674);

постанова Кабінету Міністрів України “Деякі питання соціального захисту дітей, які перебувають у складних життєвих обставинах, у тому числі таких, що можуть загрожувати їх життю та здоров’ю” (від 03.10.2018 № 800);

розпорядження Кабінету Міністрів України “Про схвалення Концепції Державної соціальної програми запобігання та протидії домашньому насильству та насильству за ознакою статі на період до 2023 року” (від 10.10.2018 № 728-р);

наказ Міністерства соціальної політики “Про утворення Державної установи “Кол-центр Міністерства соціальної політики України з питань протидії торгівлі людьми, запобігання та протидії домашньому насильству, насильству за ознакою статі та насильству стосовно дітей” (від 11.12.2018 № 1852, зареєстрований у Міністерстві юстиції України 22.12.2018 за № 1458/32910).

Наведений перелік дає підстави зробити висновок, що в результаті вжитих нормативно-правових заходів упродовж 2018 р. Україна отримала міцне правове підґрунтя для попередження та боротьби із насильством щодо жінок та домашнім насильством. Водночас аналіз практики імплементації розроблених і прийнятих нормативно-правових документів виявляє низку проблем на рівні їх правозастосування. Серед них назвемо, зокрема, неможливість застосовувати окремі нормативно-правові акти без прийняття додаткових (наприклад, у 2018 р. підрозділи Національної поліції України не виписали жодного термінового заборонного припису у зв’язку із незавершеністю підготовки спільного наказу Міністерства соціальної політики та Міністерства внутрішніх справ України щодо оцінки ризиків);

недостатність розуміння проблеми з боку різних груп фахівців, передусім поліції, прокуратури, суддів, соціальних працівників; недостатність інституційної та індивідуальної спроможності, а також гендерні стереотипи, поширені в суспільстві.

Так, дослідження, проведене в 2017 р. [7], виявило, що гендерні стереотипи і негативне ставлення до постраждалих від домашнього насильства, наявні в українському суспільстві загалом, існують і в системі кримінального правосуддя. Зібрані дані свідчать, що працівники системи кримінального правосуддя схильні, зокрема: применшувати значення домашнього насильства (39 % опитаних працівників системи кримінального правосуддя вважають домашнє насильство особистою справою); звинувачувати постраждалих у тому, що з ними сталося (60 % опитаних працівників системи кримінального правосуддя вважають, що жертви згвалтування інколи самі відповідальні за те, що з ними сталося); підходити до повідомлень про випадки домашнього насильства та насильства щодо жінок зі скептицизмом і недовірою (58 % опитаних працівників системи кримінального правосуддя вважають, що більшість випадків домашнього насильства, про які повідомляється в поліцію, є неправдивими повідомленнями) тощо. Як слушно зазначають автори дослідження, “таке ставлення, побудоване на стереотипах, не лише послаблює прагнення співробітників поліції, прокурорів та суддів реагувати на випадки домашнього насильства, а й завдає удару по практиці кримінального правосуддя та спотворює судові рішення” [4, с. 6]. Як наслідок, лише незначна частина кривдників отримує заслужене покарання як у випадках адміністративних правопорушень, так і скоєння злочинів, що також було проаналізовано та доведено в дослідженні.

В якості відповіді на вирішення зазначених проблем було визначено організацію проведення тренінгів і навчань для різних груп фахівців, насамперед сектору безпеки та оборони (поліція, прокуратура, судді), а також включення тематики протидії домашньому насильству та насильству за ознакою статі в програми підготовки та перепідготовки фахівців для забезпечення сталості такого процесу, підвищення рівня підготовки та застосування єдиних уніфікованих підходів.

Так, Національній школі суддів України (НШСУ) відведено важливу роль у зміцненні спроможності суддів у боротьбі з гендерно зумовленим насильством, зокрема, домашнім. Робочою групою фахівців розроблений навчальний курс для суддів щодо особливостей кримінального провадження у справах про домашнє насильство, затверджений у 2017–2018 рр. та включений до навчального плану НШСУ як обов’язковий з 2019 р. для суддів та кандидатів на посаду судді. Робота над навчальним курсом та його подальше завершення були проведені у співпраці з ГО “Ла Страда – Україна”, ДКАФ, Програмою USAID “Нове правосуддя” та проектом за підтримки ЄС “Право”. В результаті підготовлено 25 тренерів з усіх регіональних відділень НШСУ та проведено тренінги для 260 суддів. Враховуючи загальну кількість суддів у судах першої інстанції, така робота має бути продовжена та інтенсифікована.

Завдяки регіональному проекту Ради Європи “Зміцнення доступу до правосуддя для жінок, які є жертвами насильства, в країнах Східного партнерства” за участю фахівців вищих навчальних закладів системи МВС, НШСУ, Національної академії прокуратури України, адвокатів та експертів громадських організацій було розроблено та поширено дистанційний курс щодо доступу жінок до правосуддя за допомогою програми HELP, спрямованої на суддів, прокурорів, адвокатів та адвокатів громадянського суспільства.

Наприкінці 2017 р. Національна академія прокуратури України розпочала розробку навчальних матеріалів щодо запобігання домашньому насильству в Україні з модельної лекції щодо виявлення випадків домашнього та гендерного насильства, яка була включена в програму підготовки прокурорів місцевих прокуратур. На її основі розроблено та впроваджено курс для прокурорів “Роль прокурора у протидії домашньому насильству” з методичним забезпеченням і посібником.

Тематичні тренінги щодо домашнього насильства та насильства за ознакою статі проводяться для представників системи безоплатної правової допомоги, які є одними з ключових акторів, що надають допомогу малозахищеним групам населення, включаючи постраждалих від домашнього насильства та насильства за ознакою статі.

Українськими інструкторами за підтримки міжнародних організацій, зокрема Координатора проєктів ОБСЄ та Фонду Народонаселення ООН, проведено тренінги для дільничних інспекторів поліції, слідчих, патрульної поліції, операторів кол-центру 102 щодо виявлення випадків домашнього насильства, насильства за ознакою статі та реагування на них.

У Дарницькому управлінні поліції Головного управління Національної поліції (ГУНП) у м. Києві, Малиновському відділі поліції у м. Одесі ГУНП в Одеській області та Северодонецькому відділі поліції ГУНП в Луганській області діє пілотний проєкт із реалізації новітніх форм і методів роботи з реагування на факти домашнього насильства. Основними завданнями проєкту є: упровадження новітніх форм, сучасного досвіду реагування на домашнє насильство; виявлення та усунення недоліків у взаємодії з підрозділами Національної поліції та іншими суб'єктами, що працюють у сфері запобігання та протидії домашньому насильству; розробка алгоритмів реагування на зазначені факти; розробка та впровадження програм навчання для поліцейських новітнім методам і формам запобігання та протидії домашньому насильству; покращення технічного оснащення підрозділів Національної поліції, які працюють у цій сфері, та забезпечення поліцейських інформаційними матеріалами у сфері запобігання та протидії домашньому насильству. За фінансової підтримки ОКП ОБСЄ в Україні та КМЄС для учасників таких груп організовано тренінги “Шляхи запобігання та протидії домашньому насильству”.

Забезпеченню впровадження єдиних уніфікованих підходів для підготовки працівників правоохоронних органів сприятиме проєкт, який реалізується ООН – Жінки у співпраці з Урядом України, щодо перегляду навчальних програм підготовки фахівців у дев'яти пілотних вищих навчальних закладах сектору безпеки та МВС щодо включення до таких програм гендерної проблематики, зокрема, пов'язаної із протидією домашньому насильству [8].

Результати проведеної роботи мають сприяти підвищенню індивідуальної спроможності фахівців і зниженню рівня стереотипного ставлення до проблеми. Однак, щоб визначити ступінь прогресу із трансформації підходів і формування знань та навичок зазначених груп фахівців, актуальним буде проведення наприкінці 2019 – на початку 2020 рр. наступної чергової оцінки стану готовності фахівців системи кримінального правосуддя до реалізації чинного законодавства України із протидії домашньому насильству.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків: Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2866-15> (дата звернення: 06.10.2018).

2. План заходів з виконання Угоди про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-

членами, з другого боку, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 25 жовтня 2017 р. № 1106. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP171106.html (дата звернення: 06.10.2018).

3. Про затвердження Національного плану дій з виконання рекомендацій, викладених у заключних зауваженнях Комітету ООН з ліквідації дискримінації щодо жінок до восьмої періодичної доповіді України про виконання Конвенції про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок на період до 2021 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 05.09.2018. № 643-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-go-planu-dij-z-vikonannya-rekomo> (дата звернення: 06.10.2018).

4. Про затвердження Національного плану дій з виконання резолюції Ради Безпеки ООН 1325 “Жінки, мир, безпека” на період до 2020 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 05.09.2018 № 637-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/113-2016-%D1%80> (дата звернення: 06.10.2018).

5. Про запобігання та протидію домашньому насильству: Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-19> (дата звернення: 06.10.2018).

6. Chart of signatures and ratifications of Treaty 210 Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence. Status as of 23/02/2019. URL: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/210/signatures> (дата звернення: 06.10.2018).

7. *Ляфєрте А., Левченко К., Черепакха К.* та ін. Оцінка готовності системи кримінального правосуддя України до виконання зобов'язань, пов'язаних із положеннями Стамбульської конвенції. Київ, 2017, 61 с.

8. Стратегія гендерної рівності Ради Європи на 2018–2023 роки. Перший рік імплементації в Україні (жовтень 2017 – жовтень 2018 року). Офіс Ради Європи в Україні. Київ, 2018.

REFERENCES

1. Law of Ukraine “About Insurance of Equal Rights and Opportunities for Women and Men”. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2866-15> (Date of Application: 06.10.2018) [in Ukrainian].

2. The Plan of Measures to Implement the Association Agreement between Ukraine, on the One Hand, and the European Union, the European Atomic Energy Community and Their Member States, on the Other Hand, Was Approved by the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated October 25, 2017, No 1106. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP171106.html (Date of Application: 06.10.2018) [in Ukrainian].

3. About Approval of the National Plan for the Implementation of the Recommendations Contained in the Final Comments of the UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women to the Eighth Periodic Report of Ukraine on the Implementation of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women until 2021. No 643-p. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-go-planu-dij-z-vikonannya-rekomo> (Date of Application: 06.10.2018) [in Ukrainian].

4. About Approval of the National Plan of Action for the Implementation of the UN Security Council Resolution 1325 “Women, Peace and Security” for the period up to 2020: Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine 637-r dated 05.09.2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/113-2016-%D1%80> (Date of Application: 06.10.2018) [in Ukrainian].

5. About Prevention and Combating Domestic Violence: Bill of Ukraine. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-19> (Date of Application: 06.10.2018) [in Ukrainian].

6. Chart of signatures and ratifications of Treaty 210 Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence. Status as of 23.02.2019. URL: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/210/signatures> (Date of Application: 06.10.2018) [in English].

7. *Laferte, A., Levchenko, K., Cherepakha, C.*, and others (2017) Otsinka hotovnosti systemy kryminalnoho pravosuddya Ukrayiny do vykonannya zobovyazan, pov'yazanykh iz polozhennyamy Stambul'skoyi konventsiiyi. “Estimation of the Readiness of the Criminal Justice System of Ukraine to Fulfill Obligations Related to the Provisions of the Istanbul Convention”. Kyiv. 61 p. [in Ukrainian].

8. Stratehiya gendernoyi rivnosti Rady Yevropy na 2018–2023 roky. “The Council of Europe Gender Equality Strategy for 2018–2023”. The first year of implementation in Ukraine (October 2017–October 2018). The Council of European Office in Ukraine. Kyiv, 2018.

UDC 340.13:343.541

K.B. Levchenko,

Doctor of Juridical Sciences, Full Professor,
Governmental Commissioner of Gender Policy
Kyiv, Ukraine

FORMATION OF NORMATIVE AND LEGAL SUPPORT OF STATE POLICY FOR COUNTERACTION TO DOMESTIC VIOLENCE

Combating domestic violence and violence against women has become an important direction of the Gender Equality Policy and one of the priorities of the Ukrainian Government, reflected in the Action Plan on the Implementation of the Association Agreement between Ukraine and European Union, adopted by Cabinet of Ministers of Ukraine in October 2017, Government Decree No 1106. The year 2018 has become a year of an intensive legislative activity for the development and conduction of training courses for different groups of specialists, public discussions around several legislative novels and informative campaigns aimed at raising awareness of different target groups and society on the whole.

As the result of mentioned activity, Ukraine has already got a strong legislative basement to prevent and combat violence against women and domestic violence. At the same time, there are some problems on the way of an implementation legislation which has already been adopted. Besides it, author underlines the lack of resources, lack of knowledge and understanding of the problem of domestic violence and violence against women, lack of institutional and individual capacity, and strong gender stereotypes among different categories of specialists and society on the whole.

The authors have concluded that intensive trainings for different groups of specialists are very important for an effective implementation of already adopted legislation and present the best practices of such activities.

Keywords: domestic violence, combating domestic violence, Council of Europe Convention on Prevention and Combating Violence against Women and Domestic Violence.

Отримано 30.11.2018

УДК 159.922

В.П. Остапович,
кандидат юридичних наук, завідувач лабораторії
ДНДІ МВС України, м. Київ, Україна,
ORCID ID 0000-0002-9186-0801

ПРАВОВІ ТА ПСИХОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ВИКОРИСТАННЯ ПОЛІГРАФНИХ ОПИТУВАНЬ У НАЦІОНАЛЬНІЙ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

Стаття присвячена розкриттю правових та теоретико-психологічних аспектів проведення опитувань із використанням поліграфа в Національній поліції України. Аналізуються теорія і практика здійснення поліграфних досліджень в нашій країні і за кордоном. Окреслено два основні напрями вдосконалення застосування поліграфа в правоохоронних органах: розробка психологічних механізмів проведення поліграфних перевірок і запровадження нової законодавчої та нормативної бази.

Ключові слова: поліграф, правові і психологічні аспекти, Міністерство внутрішніх справ, Національна поліція, опитування, психологічний стимул, психофізіологічна реакція.

В статтє раскрываются правовые и теоретико-психологические основы проведения опросов с использованием полиграфа в Национальной полиции Украины. Анализируются теория и практика осуществления полиграфных исследований в нашей стране и за рубежом. В статтє намечены направления совершенствования полиграфных опросов, касающиеся разработки законодательной и нормативно-правовой базы применения полиграфа, а также психологического обоснования и стандартизации методик полиграфного обследования.

Ключевые слова: полиграф, правовые и психологические аспекты, Министерство внутренних дел, Национальная полиция, опрос, психологический стимул, психофизиологическая реакция.

Поліграф – це спеціальний комп'ютерний технічний засіб, що здійснює реєстрацію змін психофізіологічних реакцій людини, які є результатом психологічних процесів – реакцій на пред'явлення їй психологічних стимулів. Поліграф широко використовується із середини ХХ сторіччя в розвинених країнах світу, практика застосування приладу свідчить про те, що він надає можливість отримання від людини інформації, яку іншим шляхом дуже складно виявити. За останні роки успішно розвиваються такі напрями використання поліграфа, як відбір кадрів у професіях підвищеного ризику, а також розкриття і розслідування злочинів. Результати поліграфних обстежень персоналу в багатьох країнах Європи свідчать про їх високу ефективність у профілактиці злочинних проявів, службових порушень та девіацій поведінки. На сьогодні поліграф застосовується приблизно у 70 країнах, у тому числі в правоохоронних структурах США, Туреччини, Ізраїлю, Росії, Білорусі, Молдови, Литви, Польщі тощо. Проте в Україні поліграф не знайшов широкого застосування, що пояснюється низкою причин об'єктивного і суб'єктивного характеру.

Метою статті є розкриття психологічних і правових умов підвищення ефективності використання поліграфних опитувань у Національній поліції України.

Початком розвитку поліграфних досліджень в Україні можна вважати 1999 рік, коли група з п'яти викладачів і науковців системи МВС України пройшла перепідготовку в Академії юридичної психофізіології (м. Ларго, США) за спеціальністю “екзаменатор поліграфа”. У травні 1999 р. в Національній академії внутрішніх справ України проведений круглий стіл на тему “Проблеми і напрямки впровадження поліграфа у практичну діяльність органів внутрішніх справ України” за участю представників МВС, Служби безпеки і Міністерства оборони України, українських та російських поліграфологів-практиків. З цього моменту почали проводитись наукові дослідження з проблематики поліграфних опитувань, питанням науково-психологічного і правового забезпечення використання поліграфа присвятили праці українські та зарубіжні науковці В.І. Барко, С.К. Делікатний, Ж.Ю. Половнікова, Т.Р. Морозова, Д.А. Мовчан, О.І. Мотлях, О.А. Назаров, О.В. Шаповалов, В.А. Варламов, Р. Лурія, К. Бакстер, Дж. Рейд та інші [1–11]. У 2002 р. підтверджено ефективність використання поліграфів як у роботі з персоналом, так і в процесі розкриття та розслідування злочинів, розпочалось широке впровадження поліграфних технологій у систему МВС України. У 2004 році наказом МВС від 28 липня № 842 затверджено “Інструкцію щодо застосування комп'ютерних поліграфів у роботі з персоналом органів внутрішніх справ України”, яка й сьогодні визначає порядок проведення поліграфних опитувань в МВС [9]. Питання застосування поліграфа в роботі з кадрами набуло певного прогресу при відборі в органи Національної поліції. Закон України “Про Національну поліцію”, передбачає, що кандидати, які виявили бажання проходити службу в поліції, можуть за згодою проходити тестування на поліграфі.

Дослідження дозволило сформулювати сучасні концептуальні засади проведення поліграфних опитувань і визначити напрями їх вдосконалення. Нині практика використання інструментальної детекції неправди правоохоронцями України проходить черговий етап розвитку. Сьогодні з цією метою використовується комп'ютерний поліграф – технічний багатоканальний реєстратор психофізіологічних реакцій особи гласного використання, який дозволяє виявляти і фіксувати психофізіологічні реакції на певні стимули за рахунок перетворення психофізіологічних показників активності з аналогових сигналів у цифрові, що відображаються у вигляді кривих на поліграмах.

На сьогодні правовими підставами для використання комп'ютерних поліграфів правоохоронцями можна вважати документи, до яких належать: частина 1 статті 28 Конституції України; частина 2 статті 50 Закону України “Про Національну поліцію”; статті 26, 40 Кодексу законів про працю України; частини 3, 4 статті 7 і частина 1 статті 10 Закону України “Про судову експертизу”; Інструкція про застосування комп'ютерних поліграфів у роботі з персоналом органів внутрішніх справ України, затверджена наказом МВС від 28.07.2004 № 842 зі змінами 2013 року; Інструкція про порядок проведення атестування поліцейських, затверджена наказом МВС України від 17.11.2015 № 1465 (пункти 13, 15) тощо.

Процедура опитування має передбачати дотримання *загальних принципів*, а саме: добровільності, правомірності, неупередженості, комплексності та всебічного забезпечення прав людини [5; 6; 10].

Використання поліграфа можливе також за призначенням органів досудового слідства та судової експертизи. Так, *при проведенні судової експертизи* для експерта-поліграфолога є обов'язковим неухильне дотримання частини 2 статті 28

Конституції України (добровільної згоди на проходження цієї експертизи), а так само виконання вимог статей частини 4 статті 7, 9, 10 Закону України “Про судову експертизу”. Крім цього, згідно з постановою Пленуму Верховного Суду України від 30.05.1997 № 8 “Про судову експертизу в кримінальних і цивільних справах” визначення способу, методу, а також технічних засобів, необхідних при проведенні експертизи, належить до компетенції експерта, а тому відсутність судової методики проведення психофізіологічної експертизи з використанням поліграфа не є перешкодою у використанні експертом поліграфологічних тестів, які будуть відібрані ним з урахуванням специфіки і конкретних запитань, поставлених перед експертизою [10].

Ще одним нормативним документом, який регламентує діяльність, пов'язану з проведенням судової експертизи з використанням поліграфа, є наказ Міністерства юстиції України від 27.07.2015 № 1350/5 “Про внесення змін у наказ Міністерства юстиції України від 08 жовтня 1998 року № 53/5”, щодо внесення змін у Науково-методичні рекомендації з питань підготовки і призначення судових експертів і експертних досліджень, які були доповнені новим пунктом 6.8 у розділі VI “Психологічна експертиза”, а саме: з метою одержання орієнтовної інформації можуть проводитися опитування із застосуванням технічного засобу комп'ютерного поліграфа (п. 6.8.).

Предметом опитування з використанням поліграфа є одержання орієнтовної інформації відносно: ступеня ймовірності повідомленої опитуваною особою інформації; повноти наданої опитуваною особою інформації; джерел отриманої опитуваною особою інформації; уявлень опитуваної особи про певну подію; іншої орієнтовної інформації, необхідної для конструювання версій розслідування певних подій (п. 6.8.1.). Такі опитування можуть проводитися тільки за наявності письмової згоди особи, яка буде проходити опитування (п. 6.8.2.).

Наразі надзвичайно гостро постають питання вдосконалення організаційних, правових і психологічних засад проведення поліграфічних досліджень у нашій державі. Восени 2016 року на розгляд Комітету Верховної Ради України з прав людини, національних меншин і міжнародних відносин було представлено проекти двох законів: “Про захист прав осіб, які проходять опитування на поліграфі” (внесений народним депутатом України А.А. Тетеруком) [7] та “Про поліграфологічну діяльність” (внесений народним депутатом України А.В. Журжієм) [8].

Аналіз теорії та практики законодавчого регулювання поліграфічних досліджень у зарубіжних країнах свідчить про те, що в багатьох розвинутих країнах діють відповідні федеральні закони. Наприклад, у США з 1988 року діє закон “Про захист службовців від поліграфічних обстежень”, який встановив основні напрями застосування поліграфічного методу і запровадив обмеження на його використання у сфері приватного підприємництва, при прийомі на роботу в державні установи, а також стосовно працюючого персоналу. Законодавчо і нормативно закріплено проведення поліграфічних досліджень у Канаді, Ізраїлі, Угорщині, Болгарії, Чеській Республіці, Македонії, Сербії, Литві, Молдові, Туреччині, Казахстані, Китаї, Росії, Японії, Індії, багатьох країнах Латинської Америки тощо. Нещодавно (за нашою участю) розроблено проект інструкції, яка регламентує використання поліграфа в Державному бюро розслідувань України.

У Пояснювальній записці до проекту закону України “Про захист прав осіб, які проходять опитування (дослідження) на поліграфі” зазначається, що метою законопроекту є захист прав осіб, які проходять опитування на поліграфі. Для цього пропонується врегулювати на законодавчому рівні відносини, що виникають.

Проект складається із семи розділів (загальні положення; права і обов'язки осіб, що проходять опитування на поліграфі та їх захист; повноваження замовника при проведенні опитувань осіб на поліграфі; засади та принципи діяльності поліграфолога при проведенні опитування осіб на поліграфі; організація проведення опитування осіб на поліграфі; оформлення результатів опитувань осіб на поліграфі, їх використання та зберігання; прикінцеві положення) [7].

Як бачимо, назва законопроекту не повною мірою відповідає його змісту, адже останній є значно ширшим: наприклад, у статті 2 розглядається законодавство України, яке регулює відносини у сфері проведення психофізіологічного опитування осіб на поліграфі; у статті 6 – повноваження ініціатора при проведенні опитувань осіб на поліграфі; у статтях 7 і 8 – засади, межі та принципи діяльності поліграфолога; у статті 9 – види, умови та вимоги до процедури обстеження та ін. Таким чином, у проекті йдеться не лише про захист прав осіб, а й про загальноправові засади використання поліграфічних опитувань взагалі, тож його назву варто скоригувати.

Щодо власне змістовного наповнення законопроекту, слід вказати, що значна кількість статей має декларативний характер, їх положення не розкривають його змісту та мети. Наприклад, у приписах: частини 1 статті 4 законопроекту йдеться про те, що захист прав осіб, які проходять опитування (обстеження) на поліграфі “забезпечується об'єктивністю висновку поліграфолога і досягається шляхом дотримання ним законних прав та інтересів людини і громадянина та методичних норм і вимог до процедури проведення тестування із роз'ясненням особі правил її поведінки під час проведення обстеження”; частини 2 статті 4 законопроекту зазначається, що “процедура проведення опитування осіб на поліграфі зобов'язана відповідати етичним стандартам суспільства та вимогам законодавства України” тощо.

Як бачимо, реальні механізми захисту прав осіб в законопроекті не прописані. Також у законопроекті майже не врегульовується правовий статус поліграфолога. Залишається незрозумілим, яку саме вищу освіту (юридичну, медичну, технічну тощо) необхідно, щоб мав фахівець; чи належить його діяльність до одного з видів господарської діяльності; чи підлягає вона ліцензуванню; чи поширюються на поліграфолога обмеження, передбачені Законом України “Про запобігання корупції”; яким чином та у якому розмірі здійснюється оплата праці та соціальний захист поліграфологів тощо. Окрім цього, у частині 2 статті 1 законопроекту зазначається, що дослідження на поліграфі здійснюється в питаннях, пов'язаних з оперативно-розшуковою діяльністю, досудовим та судовим провадженням у кримінальному, цивільному, адміністративному, господарському та іншому судочинстві України; за результатами дослідження особи на поліграфі видається експертний висновок. Проте нормативними документами Міністерства юстиції, які визначають порядок проведення судових експертиз та експертних досліджень, експертний висновок поліграфолога не передбачений. Отже, для набуття поліграфологом статусу атестованого судового експерта необхідно внести відповідні зміни до “Інструкції про призначення та проведення судових експертиз та експертних досліджень” (затверджена наказом Міністерства юстиції України від 10.1998 № 53/5).

Проект закону “Про поліграфологічну діяльність” структурно нагадує попередній, він містить загальні положення з визначенням термінів і понять, правових основ та принципів застосування поліграфу; розділи, присвячені самоврядуванню поліграфологів; питанням набуття права на здійснення поліграфологічної

діяльності, порядку проведення психофізіологічного опитування з використанням поліграфа, прав і обов'язків осіб, що проходять опитування, та прав і обов'язків поліграфолога, оформлення результатів опитувань із використанням поліграфа та дисциплінарної відповідальності поліграфологів [8]. Проте досить сумнівною виглядає пропозиція у статтях 7–11 Проекту щодо створення розгалуженої системи організаційних форм самоврядування поліграфологів України, таких як Національна асоціація поліграфологів, з'їзд, рада з регіональними підрозділами, ревізійна комісія тощо. Сумніви у доцільності цих положень проекту, насамперед зумовлені тим, що на відміну від органів суддівського чи адвокатського самоврядування передбачені у проекті органи самоврядування поліграфологів не уповноважені здійснювати так звані “квазідержавні” функції, якими є, у тому числі, висування кандидатів у вищі державні органи (наприклад, з'їзд адвокатів України обирає трьох членів Вищої ради юстиції, Рада суддів України обирає та звільняє Голову Державної судової адміністрації України та його заступників).

Очевидно, що без врегулювання зазначених вище питань досягти цілей законопроектів, про які йдеться у Пояснювальній записці до них, буде дуже складно. У частині першій статті 15 законопроекту йдеться про те, що для отримання сертифіката поліграфолога необхідно скласти кваліфікаційний іспит, повноваження щодо проведення якого покладаються на Раду поліграфологів або її регіональні підрозділи (частина 7 статті 15). Подібна централізація в питаннях допуску до оволодіння професією може призвести до корупційних ризиків у справі отримання сертифіката, обмеження доступу до професії поліграфолога. Також хотілося б наголосити на тому, що задекларований у пункті 1 частини 1 статті 3 принцип добровільності проходження опитування на поліграфі не узгоджується з приписами щодо обов'язковості проходження такої перевірки для деяких категорій громадян (йдеться про зміни, які пропонується у проекті до статті 50 Закону України “Про Національну поліцію”, до статей 19, 43 Закону України “Про прокуратуру” тощо); у проекті навіть пропонується притягнення до дисциплінарної відповідальності за відмову проходження дослідження.

Таким чином, підвищення ефективності правоохоронної діяльності в Україні потребує вдосконалення її нормативно-правового забезпечення, зокрема правової регламентації застосування правоохоронцями поліграфних опитувань. Проте більш глибокий аналіз змісту пропонованих у законопроектах статей свідчить про необхідність суттєвого їх доопрацювання в напрямі забезпечення відповідності назви законопроектів їх змісту, усунення декларативності деяких положень.

Нормативно-правове забезпечення використання поліграфних досліджень правоохоронними органами потребує вдосконалення. Постає необхідність законодавчого закріплення питань, пов'язаних із використанням в Україні поліграфа, особливо це стосується правових основ проведення поліграфних досліджень, його принципів, прав і обов'язків осіб, які проходять опитування на поліграфі, засад та принципів діяльності поліграфолога, організації проведення опитувань, оформлення та зберігання його результатів, юридичної відповідальності поліграфологів тощо. Потреби практики висувають вимогу щодо прийняття Закону України “Про організаційно-правові засади досліджень з використанням поліграфа”.

Назріло також питання законодавчого забезпечення *використання поліграфа при розкритті та розслідуванні кримінальних правопорушень*, яке доцільно розглядати крізь призму комплексного дослідження проблем, пов'язаних із застосуванням технічних засобів виявлення, фіксації, вилучення, дослідження і використання слідів і речових доказів, вивчення позитивного досвіду правоохоронних

органів інших держав, розробки пропозицій щодо унормування порядку і умов використання цих методів, їх впровадження в діяльність правоохоронних органів України.

При розробці нормативних документів важливо врахувати, що відомості, отримані при проведенні поліграфного опитування, мають орієнтовний характер і потребують обов'язкової перевірки іншими слідчими заходами, жодне опитування не має доказового значення, а потребує перевірки разом з іншими матеріалами, зібраними по кримінальному провадженню. Отже, доцільним є внесення відповідних змін до законів України “Про оперативно-розшукову діяльність”, “Про запобігання корупції”, до Кримінального процесуального кодексу України та деяких відомчих нормативно-правових актів.

Потребують істотного вдосконалення також психологічні та методичні засади проведення поліграфних опитувань. Доцільно розробити стандартизовані опитувальники для проведення правоохоронцями кадрових перевірок різної предметної спрямованості, а також стандартизовані опитувальники для розкриття і розслідування типових видів злочинів – вбивств, терористичних актів, крадіжок, пограбувань, зґвалтувань, наркоторгівлі, торгівлі людьми, випадків хуліганства, шахрайства, підробки грошей тощо.

На наш погляд, вбачається два напрями вдосконалення застосування поліграфа в правоохоронних органах, а саме: розробка психологічних механізмів проведення поліграфних перевірок; запровадження нової законодавчої та нормативної бази. Для широкого впровадження поліграфних технологій у діяльність правоохоронної системи держави, насамперед, важливо розвивати психологічний напрям. Так, доцільно запровадити єдині вимоги до психологічного забезпечення проведення поліграфних опитувань, це стосується розробки стандартизованих валідних поліграфних опитувальників (тестів), які б затверджувалися на рівні Департаменту кадрового забезпечення Національної поліції України (а також інших правоохоронних органів) і були б рекомендовані для використання при проведенні конкурсу на службу до поліції (та інших правоохоронних органів). При цьому доцільно орієнтуватися на зарубіжний досвід застосування поліграфа в різних державних і недержавних організаціях і уникати тих помилок, які раніше були допущені. З огляду на зазначене, при впровадженні поліграфних технологій у правоохоронну систему України доцільно розробити і чітко визначити психологічні умови проведення кожного з етапів поліграфних опитувань: попередньої бесіди з обстежуваним (передтестової бесіди); власне опитування на поліграфі (тривалість тесту, кількість запитань, їх формулювання, можливість повторного опитування); післятестової бесіди (післятесту).

Ураховуючи досвід зарубіжних країн, вбачається низка чинників, що стримують широке впровадження поліграфного методу в діяльність МВС України, а саме: відсутність державної програми впровадження поліграфа у правоохоронну сферу; недостатність нормативно-правового забезпечення, яке б регулювало праввідносини щодо механізму використання поліграфа; відсутність програми практичного обміну досвідом з провідними європейськими державами щодо застосування поліграфа; уповільнений розвиток вітчизняних науково-технічних, науково-практичних і методичних рекомендацій за зазначеним напрямом; невідпрацьованість механізму державної підготовки спеціалістів-поліграфологів; відсутність вітчизняного інституту підготовки експертів-поліграфологів тощо. Тому важливо передбачити вирішення деяких організаційно-психологічних питань, зокрема щодо створення координаційно-аналітичного центру із застосування поліграфних

технологій; розробки ефективної системи відбору кандидатів для навчання роботі з поліграфом, а також організації підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації поліграфологів; проведення відомчими науково-дослідними установами досліджень щодо актуальних питань використання та впровадження поліграфічних технологій у діяльність поліції та інших правоохоронних органів; затвердження порядку сертифікації поліграфної апаратури, дозволу на її ввезення та застосування на території України; здійснення моніторингу та аналізу позитивного досвіду правоохоронних структур зарубіжних країн з питань практики використання поліграфічних технологій, запровадження практики проведення на базі навчальних закладів міжнародних науково-практичних конференцій з питань теорії та практики використання поліграфічних технологій у правоохоронних відомствах.

На сьогодні для розвитку методу поліграфічних обстежень необхідно науково обґрунтоване включення поліграфа в систему методів і засобів вітчизняної юридичної психології, що стане поштовхом до початку масштабного використання приладів у боротьбі зі злочинністю, в кадровій роботі, а також для подальшого вдосконалення застосування поліграфа на території України. Можна зробити висновок про те, що серед наявних та доступних для правоохоронної системи України інноваційних технологій поліграф є одним з найбільш перспективних та ефективних психологічних засобів вирішення актуальних питань, які стосуються кадрового забезпечення правоохоронних органів, а також особливостей розкриття та розслідування злочинів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 40–41 (9 жовтня). С. 1970. Ст. 379.
2. Бандурка А.М., Бочарова С.П., Землянская Е.В. Профессионализм и лидерство. Харьков: ТИТУЛ, 2006. 578 с.
3. Барко В.І., Клименко І.В., Криволапчук В.О. Профилактика адиктивной поведінки у працівників ОВС України: навч. посібник. Київ: НАВС, 2009. 52 с.
4. Литвинова Г.А. Социально-психологическое обеспечение деятельности полиции Баварии (Германия). Юридическая психология. 2010. № 3. С. 32–36.
5. Свон Р.Д. Эффективность правоохранительной деятельности и ее кадровое обеспечение в США и России. СПб.: Алетейя, 2000. 296 с.
6. Чарльз М.Т. Современное состояние и перспективы профессиональной подготовки сотрудников полиции (милиции) США и России. С.-Пб: Алетейя, 2000. 268 с.
7. Про захист прав осіб, які проходять опитування (дослідження) на поліграфі: проект закону України, реєстр. № 4094, внесений народним депутатом України Тетеруком А.А. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=58203 (дата звернення: 27.10.2018).
8. Про поліграфічну діяльність: проект закону України, реєстр. № 4094-1, внесений народним депутатом України Журжієм А.В. URL: (http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58326) (дата звернення: 28.10.2018).
9. Про подальший розвиток служби психологічного забезпечення оперативно-службової діяльності органів внутрішніх справ Україною: наказ МВС від 28.07.2004 № 842 (із змінами, внесеними згідно з наказом Міністерства внутрішніх справ від 08.07.2013 № 652 (з1311-13)).
10. Мотлях О.І. Нормативно-правове регулювання використання поліграфа правоохоронними органами зарубіжних країн. Вісник Академії праці і соціальних відносин Федерації професійних спілок України. Серія: Право та державне управління. 2011. № 4.
11. Назаров О.А. Сучасні тенденції щодо підготовки законопроектів в Україні про захист прав осіб, які проходять дослідження на поліграфі. Наука і правоохорона. 2015. № 1(27). С. 305–311.
12. Corruption Perceptions Index 2018. URL: <http://cpi.transparency.org/cpi2011/results/> (дата звернення: 28.10.2018).

REFERENCES

1. Pro Natsionalnu politsiiu: Zakon Ukrainy vid 02.07.2015 № 580-VIII. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. "About the National Police": Law of Ukraine dated 07.07.2015 No 580-VIII. Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine". 2015. No 40–41 (October 9). P. 1970. Art. 379 [in Ukrainian].
2. *Bandurka, A.M., Bocharova, S.P., Zemlianskaia, Y.V.* (2006) Professionalizm i liderstvo. "Professionalism and Leadership". Kharkov: TITLE. 578 p. [in Russian].
3. *Barko, V.I., Klymenko, I.V., Kryvolapchuk, V.O.* (2009) Profilaktyka adyktivnoi povedinky u pratsivnykiv OVS Ukrainy. "Prevention of Addictive Behavior among Officers of the Ukrainian Internal Affairs Ministry": textbook. Kyiv: NAS. 52 p. [in Ukrainian].
4. *Lytvynova, H.A.* (2010) Sotsyalno-psykhologicheskoe obespechenye deiatelnosti polytsyy Bavaryy (Hermanyia). Yurydicheskaia psykhohyia. "Socio-Psychological Support of the Police of Bavaria (Germany)". Legal Psychology 3, 32–36 [in Russian].
5. *Svon, R.D.* (2000) Effektivnost pravookhranytelnoi deiatelnosti y ee kadrovoe obespechenye v SSHa y Rossyy. "The Effectiveness of Law Enforcement and Its Staffing in the United States and Russia". SPb: Aletheia. 296 p. [in Russian].
6. *Charlz, M.T.* (2000) Sovremennoye sostoyaniye i perspektivy professional'noy podgotovki sotrudnikov politsii (militcii) SSHa i Rossii. "The Current State and Prospects of Professional Training of Police Officers (militia) of the USA and Russia". SPb: Aletheia. 268 p. [in Russian].
7. On Protection of the Rights of Persons Who Are Interviewed (Research) on a Polygraph: Draft Law of Ukraine No 4094, submitted by the People's Deputy of Ukraine Teteruk A.A. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=58203 (Date of Application: 27.10.2018) [in Ukrainian].
8. "On Printing Activity": Draft Law of Ukraine No 4094-1, introduced by the People's Deputy of Ukraine, A.V. Zhurzhiiy". URL: (http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58326) (Date of Application: 28.10.2018) [in Ukrainian].
9. Pro podalshyy rozvytok sluzhby psykhologichnoho zabezpechennya operativno-sluzhbovoyi diyalnosti orhaniv vnutrishnykh sprav Ukrainym: nakaz MVS vid 28.07.2004 № 842. "On the Further Development of Internal Affairs by Ukraine": the Order of the Ministry of Internal Affairs of 28.07.2004 No 842 (as amended in accordance with the Decree of the Ministry of Internal Affairs No 652 (z1311-13) dated 08.07.2013) [in Ukrainian].
10. *Motliakh, O.I.* (2011) Normativno-pravove rehuliuвання vykorystannia polihrafa pravookhoronnykh orhanamy zarubizhnykh krain. "Normative and Legal Regulation of the Use of a Polygraph by Law Enforcement Agencies of Foreign Countries". Herald of the Academy of Labor and Social Relations of the Federation of Trade Unions of Ukraine. Series: Law and Public Administration. No 4 [in Ukrainian].
11. *Nazarov, O.A.* (2015) Suchasni tendentsii shchodo pidhotovky zakonoproektu v Ukraini pro zakhyst prav osib, yaki prokhodiat doslidzhennia na polihrafi. "Contemporary trends/Tendencies in Drafting the Law in Ukraine on the Protection of the Rights of Persons Undergoing Research on a Polygraph". Nauka i Pravoohorona No 1 (27), 305–311 pp. [in Ukrainian].
12. Corruption Perceptions Index 2018. URL: <http://cpi.transparency.org/cpi2011/results/> (Date of Application: 28.10.2018) [in English].

UDC 159.922

V.P. Ostapovych,
Candidate of Juridical Sciences, Head of the Laboratory, State
Research Institute MIA Ukraine, Kyiv, Ukraine, ORCID ID
0000-0002-9186-0801

**LEGAL AND PSYCHOLOGICAL ASPECTS OF THE USE OF
POLYGRAPHIC INQUIRIES IN THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE**

Paper is devoted to the study of legal, theoretical and psychological aspects of organizing and conducting surveys by use of a polygraph in the system of the National Police of Ukraine. The theory and practice of carrying out polygraph research in our country are analyzed, the expediency of use of the best practices of foreign countries

in this issue is emphasized. It is advisable to develop standardized questionnaires for law enforcement officers to carry out human resources control of various subject areas, as well as standardized questionnaires for the disclosure and investigation of typical crimes such as murder, terrorist acts, theft, robbery, rape, drug trafficking, human trafficking, cases of hooliganism, fraud, counterfeiting, etc. It is advisable to develop standardized questionnaires for law enforcement officers to carry out human resources checks of various substantive directions, as well as standardized questionnaires for the disclosure and investigation of typical crimes such as murder, terrorist acts, theft, robbery, rape, drug trafficking, human trafficking, cases of hooliganism, fraud, counterfeiting of money, etc. According to the author, there are two main directions of an improvement of the use of a polygraph in law enforcement agencies, in particular: development of psychological mechanisms for polygraph examinations and the introduction of a new legislative and regulatory framework.

For the wide introduction of polygraph technologies into the activity of the law-enforcement system of the state it is mainly important to develop a psychological direction. Thus, it is advisable to introduce uniform requirements for psychological procuring for conducting polygraph inquiries, this concerns the development of standardized valid polygraph questionnaires (tests) that would be approved at the level of the Department of Personnel Support of the National Police of Ukraine and would be recommended for use in conducting a competition for service in the police.

Paper outlines the directions of an improvement of the legal and psychological aspects of using polygraph surveys of law enforcement officers, in particular, regarding the development of the legislative and regulatory framework for the use of a polygraph in the National Police, psychological substantiation and standardization of polygraph examinations, the identification of psychological conditions for conducting pretest conversation, demeanor with the surveyed, the formulation of questions, the identification of counteraction to the interrogation, the visual features of false information, etc.

Keywords: polygraph, legal and psychological aspects, Ministry of Internal Affairs, National Police, poll, psychological stimulus, psychophysiological reaction.

Отримано: 30.11.2018

УДК 342.72/.73:351.74(477)

Т.А. Плугатар,
кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник,
т.в.о ученого секретаря секретаріату Вченої ради
ДНДІ МВС України, м. Київ,
ORCID ID 0000-0003-2082-5790

ПИТАННЯ ІНТЕГРАЦІЇ ГРОМАДСЬКОГО ТА ВІДОМЧОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДОТРИМАННЯМ ПРАВ І СВОБОД ГРОМАДЯН НАЦІОНАЛЬНОЮ ПОЛІЦІЄЮ УКРАЇНИ

Розглянуто окремі аспекти розвитку громадського та відомчого контролю за дотриманням прав і свобод громадян Національною поліцією України. Здійснено порівняльну характеристику громадського та відомчого контролю за дотриманням прав і свобод громадян міліцією за роки незалежності України та Національною поліцією України. Розкрито теоретичні засади інтеграції відомчого та громадського контролю за діяльністю поліції. Окреслено перспективні шляхи розвитку громадського та відомчого контролю за дотриманням прав і свобод громадян Національною поліцією України, надано пропозиції щодо вдосконалення його правового регулювання.

Ключові слова: громадський контроль, відомчий контроль, права та свободи громадян, Національна поліція України.

Рассмотрены отдельные аспекты развития общественного и ведомственного контроля за соблюдением прав и свобод граждан Национальной полицией Украины. Осуществлена сравнительная характеристика общественного и ведомственного контроля за соблюдением прав и свобод граждан милицией за годы независимости Украины и Национальной полицией Украины. Раскрыты теоретические основы интеграции ведомственного и общественного контроля за деятельностью полиции. Очерчены перспективные пути развития общественного и ведомственного контроля за соблюдением прав и свобод граждан Национальной полицией Украины, даны предложения по совершенствованию его правового регулирования.

Ключевые слова: общественный контроль, ведомственный контроль, права и свободы граждан, Национальная полиция Украина.

Соціально-економічні зміни, що відбуваються в Україні останнім часом, вимагають не лише проведення кардинальної перебудови системи забезпечення правопорядку, але й посилення захисту прав і свобод громадян, охорони власності, інтересів підприємств, установ і організацій від протиправних посягань. Значна увага, що приділяється останнім часом з боку керівництва держави, вищих органів влади, інститутів громадянського суспільства проблемам реформування правоохоронних органів, створює можливості для проведення теоретичної розробки проблеми, обґрунтування конкретних цілей та основних напрямів удосконалення діяльності поліції, її завдань, форм і методів у сфері реалізації прав та свобод громадян. Поряд з цим, поліція як центральний орган виконавчої влади, який служить

суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку не може бути вільною від контролю з боку громадян і повинна звітувати перед громадськістю за свою діяльність. Лише громадський контроль дає можливість пересвідчитися в тому, що правоохоронне відомство діє в інтересах громадян та у визначеному правовому полі, а не є виконавцем окремої політичної волі та інструментом зловживання владою.

Проблемі забезпечення та захисту прав і свобод громадян в діяльності поліції присвячено чимало публікацій. Безумовно, ця проблема є надзвичайно актуальною, і водночас надто складною та багатоаспектною, і хоч вона має багату джерельну базу, створену попередніми та нинішніми відомими вченими, серед яких, праці таких відомих теоретиків як В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурки, Д.Н. Бахраха, В.Т. Білоуса, Ю.П. Битяка, С.Г. Брателя, І.П. Голосніченка, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, О.В. Негодченка, В.П. Петкова, Т.О. Проценка Ю.І. Римаренка, М.М. Тищенко, Х.П. Ярмакі, О.Н. Ярмиша та інших науковців. Проте залишаються недостатньо дослідженими питання, що стосуються нормативно-правового та організаційного забезпечення здійснення як відомчого, так і громадського контролю за дотриманням прав і свобод громадян Національною поліцією України. З огляду на сказане та зважаючи на необхідність теоретичного узагальнення й осмислення норм чинного законодавства і результатів досліджень, що стосуються контролю за діяльністю поліції, *метою статті* є визначення сутності та значення контролю за дотриманням прав і свобод громадян Національною поліцією України, а також розкрити теоретичні засади інтеграції відомчого та громадського контролю за діяльністю поліції, виробити пропозиції та рекомендації щодо вдосконалення його правового регулювання.

Принцип підконтрольності поліції громадянському суспільству закріплений у багатьох нормативно-правових документах, у першу чергу в Конституції України та законах України “Про Національну поліцію”, “Про об'єднання громадян” тощо. Україною також ратифікований Факультативний протокол до Конвенції ООН проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження чи покарання, яким передбачається створення національних превентивних механізмів попередження катувань в Україні та проведення незалежного інспектування, у тому числі й поліції.

Мінімізація порушень прав людини і основних свобод у діяльності органів системи МВС, забезпечення швидкого доступу людей до дієвих механізмів відновлення порушених прав, як зазначається у Стратегії розвитку органів системи МВС України на період до 2020 року, можлива за таких умов: удосконалення нормативно-правового регулювання підстав і порядку застосування працівниками органів системи МВС фізичної сили, спеціальних засобів і вогнепальної зброї; автоматизації обліку затриманих осіб (custody records) з метою запобігання незаконним затриманням та вдосконалення системи захисту таких осіб від тортур і жорстокого поводження; удосконалення механізмів подачі та розгляду скарг щодо порушень прав людини працівниками органів системи МВС, що передбачають демократичний цивільний контроль і доступ заявників до інформації про стан розгляду їх скарг; здійснення моніторингу дотримання прав людини і розгляду скарг про порушення прав людини працівниками органів системи МВС на рівні апарату Міністерства і забезпечення узгодженого впровадження рішень у цій сфері міжнародних судових установ чи органів міжнародних організацій, членом

або учасником яких є Україна; розвиток системи роботи з потерпілими та жертвами; упровадження рекомендацій Національного превентивного механізму із забезпечення дотримання прав осіб, які знаходяться в ізоляторах тимчасового тримання та пунктах тимчасового перебування іноземців і осіб без громадянства, які незаконно перебувають на території України; забезпечення внутрішньої комунікації і навчання працівників органів системи МВС з питань дотримання та забезпечення прав людини і основних свобод як невід'ємної частини їх професійного навчання; розвитку системи захисту прав людей з особливими потребами та організаційних механізмів забезпечення реалізації гендерної політики в діяльності органів системи МВС [1].

Однак упродовж тривалого часу не було позитивних зрушень у співпраці ще тоді міліції з громадськістю, вона продовжувала залишатися закритою структурою, у якій порушення прав і свобод громадян приховувались і, відповідно, не визнавались. Хоча неодноразово публічно декларувала свою готовність до співробітництва з громадянами та проголошувала лозунги на кшталт “Міліція з народом” та “Міліція і народ – партнери”, однак все ж розцінювала таку співпрацю як порушення своїх відомчих інтересів.

Початком процесу створення системи громадського контролю стану дотримання прав та свобод людини в діяльності органів внутрішніх справ можна вважати запровадження у 2004 році в структурі МВС України посади радника Міністра з прав людини та гендерних питань відповідно до наказу МВС України від 18.10.2004 № 1221. Слід відзначити, що це була перша подібна посада в системі центральних органів державної виконавчої влади в Україні. До основних завдань радника належали вивчення реального стану дотримання прав людини та впровадження політики гендерної рівності в діяльності міліції.

Другим кроком стало започаткування мобільних груп з моніторингу дотримання конституційних прав та свобод громадян, які стали унікальним інструментом цивільного контролю за діяльністю органів внутрішніх справ України. Діяльність мобільних груп розпочалася у 2004 році як експеримент, а у 2005 році мобільні групи були створені й в усіх регіонах України [2].

Мобільні групи здійснювали моніторинг дотримання конституційних прав і свобод людини та громадянина в діяльності органів внутрішніх справ, за результатами моніторингу та аналізу виявлених порушень розробляли: науково-обґрунтовані методичні рекомендації для практичних органів і підрозділів внутрішніх справ з питань недопущення порушень конституційних прав і свобод людини та громадянина в їх діяльності; пропозиції щодо внесення змін та доповнень у чинне законодавство та нормативно-правову базу, що регулює відносини у сфері громадського порядку та громадської безпеки, боротьби зі злочинністю, забезпечення прав і свобод людини та громадянина.

18 квітня 2006 року Міністром внутрішніх справ видано Вказівку № 338, за якою всі працівники міліції зобов'язувалися зачитувати затриманим, під час затримання підстави для затримання та їх права [3].

Відповідно до статті 38 Конституції, “громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами...”. Однією з форм такої участі громадян стала Громадська Рада МВС України з питань забезпечення прав людини та громадські ради в областях [4].

Продовженням діяльності МВС України щодо імплементації міжнародних стандартів забезпечення прав людини у правоохоронній діяльності стало створення

на початку 2008 року Управління моніторингу дотримання прав людини в діяльності органів внутрішніх справ (далі – УМДПЛ) [5]. Метою його діяльності було налагодження системи відомчого контролю за дотриманням прав людини в роботі органів та підрозділів внутрішніх справ відповідно до міжнародних стандартів у галузі правоохоронної діяльності. До організаційної структури УМДПЛ входили організаційно-аналітичний відділ та відділ регіонального контролю. До функцій організаційно-аналітичного відділу належали узагальнення та аналіз поточної діяльності УМДПЛ, підготовка аналітичних документів для керівництва МВС, надання організаційної та методологічної допомоги структурним підрозділам МВС з питань, пов'язаних із забезпеченням прав людини в їх діяльності, координація роботи Управління з міжнародними та неурядовими організаціями й ін. Здійснення моніторингу дотримання прав людини в діяльності територіальних управлінь внутрішніх справ покладено на відділ регіонального контролю. Цей відділ складався з помічників Міністра, які підпорядковувались Міністрові внутрішніх справ України, керівництву Апарату Міністра та УМДПЛ.

Слід зазначити, що УМДПЛ, громадські ради з питань забезпечення прав людини та мобільні групи з моніторингу дотримання конституційних прав та свобод громадян утворювали єдину систему відомчого та громадського контролю за дотриманням прав людини в діяльності органів внутрішніх справ України. Так, відповідно до Положення про УМДПЛ помічники Міністра виконували обов'язки відповідальних секретарів громадських рад, а також обов'язково здійснювали виїзди у складі мобільних груп. У свою чергу, склад мобільних груп, регулярність їх виїздів та інші питання організації їх діяльності відповідно до вимог наказу МВС України від 31.08.2006 № 894 визначався на засіданнях громадських рад. Фактично, усі із зазначених вище елементів системи контролю за дотриманням прав людини були незалежними від керівництва регіональних управлінь внутрішніх справ, що, за умови належної організації їх діяльності, створювало необхідні умови для ефективного функціонування всієї системи. УМДПЛ було за своєю суттю унікальним інструментом визначення громадської думки про діяльність органів правопорядку та реалізації волевиявлення суспільства щодо необхідних, з позиції громадськості, змін у правоохоронній системі. Будучи як органом контролю, так і органом постійного моніторингу у сфері забезпечення законності, управління займалося систематичним спостереженням, аналізом і оцінкою стану дотримання прав людини у міліції із широким залученням до такої роботи представників громадських організацій.

Слід зазначити, що введення до складу центрального апарату МВС України посади радника Міністра з прав людини та гендерних питань, формування при МВС та обласних управліннях міліції Громадських рад з питань забезпечення прав людини, створення УМДПЛ вплинуло на рівень довіри суспільства до міліції й дало можливість сподіватись на розвиток і зміцнення таких відносин у майбутньому.

На нашу думку, до невиважених й навіть помилкових рішень, які призвели до істотного погіршення стану дотримання прав громадян у діяльності міліції та викликали найбільше невдоволення у суспільстві, були ліквідація УМДПЛ при Апараті Міністра МВС України та скорочення посад помічників Міністра внутрішніх справ з питань дотримання прав людини. Слід зазначити, що працівники Управління не тільки особисто проводили інспекційні перевірки підрозділів міліції, а й організаційно забезпечували діяльність мобільних груп за участю пред-

ставників громадськості, які з метою виявлення порушень прав громадян регулярно здійснювали раптові візити до райвідділів міліції, у тому числі в нічний час. УМДПЛ відіграло значну роль у підвищенні результативності функціонування Громадських рад з питань забезпечення прав людини, які діяли при обласних управліннях міліції. Саме помічники Міністра, як відповідальні секретарі цих рад і водночас як співробітники УМДПЛ контролювали хід виконання міліцією прийнятих на засіданнях рішень і здійснювали відповідне інформування членів ради від громадськості. Крім цього, працівниками УМДПЛ у регіонах забезпечувалась участь представників громадських організацій у прийомах громадян та проведенні службових перевірок за отриманими скаргами про факти порушення прав громадян у міліції, організовувалося залучення громадськості до проведення занять з особовим складом міліції за проблематикою прав людини.

Ліквідація УМДПЛ викликала широкий негативний резонанс та невдоволення суспільства. 31 березня 2010 року за ініціативою української Гельсінкської спілки з прав людини Президенту України та Прем'єр-Міністру України було направлено офіційне звернення 250 громадських організацій з вимогою посприяти перегляду прийнятого МВС рішення про розформування УМДПЛ та скорочення посад помічників Міністра з дотримання прав людини. У зверненні повідомлялось, що таке рішення розцінюється громадськістю як свідомо і спланована відмова від демократичних здобутків. У відповідь на офіційному сайті голови держави з'явилося повідомлення наступного змісту: “Непродуманим назвав Президент України рішення міністра внутрішніх справ стосовно скорочення тієї частини апарату МВС, яка займається правами людини. Треба переглянути таке рішення і зробити висновки. Треба здійснювати кроки з розширення заходів із захисту прав людини, а не навпаки. Я не радив би вам економити державні кошти на правах людини” [6]. Ліквідація системи моніторингу дотримання прав людини в діяльності органів внутрішніх справ стала й предметом занепокоєння інших держав, які вітали прагнення та дії України в напрямку до реформування міліції.

Незважаючи на це, все ж таки відбулось розформування УМДПЛ та фактично згортання апробованої упродовж 5 років системи громадського контролю за дотриманням прав людини у міліції, системи, яка вже пройшла випробування часом та довела свою ефективність. У першу чергу це стосувалося призупинення роботи постійно діючих мобільних груп з моніторингу забезпечення прав і свобод людини в діяльності органів внутрішніх справ та громадських рад з питань забезпечення прав людини при обласних управліннях міліції.

Негативні наслідки мало й призупинення діяльності мобільних груп з моніторингу забезпечення прав і свобод людини та громадянина в діяльності органів внутрішніх справ. Залучені до складу мобільних груп представники громадськості після проходження спеціальної підготовки на організованих правозахисними організаціями тренінгах за 4 роки регулярних моніторингових візитів до підрозділів внутрішніх справ набули необхідного практичного досвіду обстежень ізоляторів тимчасового тримання (далі – ІТТ) та кімнат для доставлених і затриманих, що було запорукою не тільки неупередженого, але й компетентного контролю за дотриманням прав громадян. Поза сумнівом, саме активна робота мобільних груп у 2005–2009 роках та принципова позиція їх членів щодо неприпустимості перебування громадян у непристосованих місцях несвободи ситали однією з причин кардинального покращання побутових умов перебування громадян

в ІТТ, забезпечення належного харчування і медичного обслуговування затриманих, постійного підтримання у камерах належного санітарного стану тощо. Саме раптові нічні візити представників громадських організацій до підрозділів внутрішніх справ були вагомим фактором попередження випадків необґрунтованого затримання і доставляння громадян до міліцейських підрозділів, застосування до них протиправних та насильницьких методів отримання свідчень [7, с. 94].

Слід зазначити, що кінцевою метою перевірок міськрайорганів міліції, які здійснювались мобільними групами та помічниками Міністра з питань дотримання прав людини, були не просто фіксація виявлених порушень, а й підготовка та надання керівництву органів внутрішніх справ експертних рекомендацій із їх усунення, контроль за виконанням міліцією цих рекомендацій та ініціювання службових розслідувань за встановленими фактами порушень прав громадян.

Враховуючи те, що робота мобільних груп попереджала застосування катувань та вводила нові стандарти поведінки з особами позбавленими волі, помічники Міністра внутрішніх справ порушували службову перевірку за заявами осіб про погане поведінки міліціонерів, а громадські ради впроваджували проекти, направлені на превенцію катувань, на жаль громадськість втратила ці інструменти громадського контролю у боротьбі проти катувань та жорстокого поведінки [8, с. 79].

Практика свідчить, що керівники міліцейських підрозділів, утім, як і будь-яких державних установ і відомств, не зацікавлені у виявленні й оприлюдненні випадків порушень прав громадян їхніми підлеглими, оскільки це погіршує імідж установи й у багатьох випадках призводить до покарання таких керівників. Таке ставлення до взаємодії з населенням та принципів відкритості у роботі автоматично призводить до високої латентності порушень прав і свобод громадян, оскільки такі порушення в умовах закритої правоохоронної системи в будь-який спосіб приховуються як від громадськості, так і від відомчого статистичного обліку. Водночас це сприяє поширенню серед особового складу почуття безкарності, яке породжує нові, більш небезпечні випадки ігнорування недобросовісними співробітниками законодавства, що набувають систематичного характеру. За цих умов важко переоцінити роль громадського контролю, який дає можливість встановлювати реальні обсяги порушень прав громадян і є вагомим фактором неупередженого проведення міліцією службових розслідувань.

Негативним також було призупинення роботи громадських рад з питань забезпечення прав людини при обласних управліннях міліції, адже існуюча модель Громадської ради що була створена ще у грудні 2005 року, пройшла певний етап розвитку і стала тією формою представницької демократії, яка надавала можливість суспільству брати опосередковану участь у прийнятті управлінських рішень міліцейським відомством і впливати на формування стратегії відносин міліції і громадськості. Громадські ради при МВС України та обласних управліннях міліції були не тільки додатковим елементом суспільного контролю за діяльністю правоохоронних органів, а й тією трибуною, з якої громадськість інформувала міліцію про ті чи інші проблеми, пов'язані з дотриманням прав людини у правоохоронній системі, і отримувала необхідні відповіді чи роз'яснення безпосередньо від вищих керівників міліцейського відомства.

Безперечно, громадські ради ще не стали досконалим механізмом співпраці міліції з громадськістю, але були побудовані на демократичних засадах і захищали передусім не відомчі інтереси міліції, а інтереси суспільства, що забезпечувалося

кількісним превалюванням в радах представників громадських організацій, вибірністю органів управління та колегіальністю прийняття рішень. Саме такий формат діяльності громадських рад обумовлював багатовекторність їх роботи та сприяв зниженню рівня відчуження між міліцією і суспільством.

Наказом МВС України від 01.09.2017 № 750 було затверджено склад Громадської ради при Міністерстві внутрішніх справ України, а Положенні, затвердженому наказом МВС України від 15.11.2017 року зазначається, що Громадська рада при МВС України є тимчасовим консультативно-дорадчим органом, утвореним для сприяння участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики, а основними завданнями її є: сприяння реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами; в межах законодавства здійснення громадського контролю за діяльністю МВС; сприяння врахуванню МВС громадської думки під час формування та реалізації державної політики.

Безумовно для забезпечення ефективності громадського контролю необхідний чітко визначений законодавством механізм його дії, починаючи від вибору об'єкту перевірки і способів його забезпечення і закінчуючи узагальненнями результатів контролю та прийняттям необхідних заходів до порушників законів, в тому числі тих, що визначають права та свободи громадян. За своєю формою такий механізм контролю може бути встановлений окремим положенням. Відповідно до Положення про Робочі групи по співпраці і взаємодії громадськості з органами, що координуються Міністром внутрішніх справ України в областях та м. Києві, робоча група відповідно до покладених на неї завдань: бере участь у проведенні консультацій з громадськістю та подає Громадській раді пропозиції щодо розглянутих питань; готує та подає Громадській раді пропозиції щодо організації консультацій з громадськістю; подає Громадській раді обов'язкові для розгляду пропозиції з питань, щодо яких МВС проводить консультації з громадськістю, а також щодо підготовки проектів нормативно-правових актів з питань формування та реалізації державної політики у відповідній сфері, удосконалення роботи МВС; бере участь у проведенні відповідно до законодавства громадської експертизи діяльності Управління в областях та громадської антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів, які розробляють ці підрозділи; здійснює громадський контроль за врахуванням Управліннями в областях пропозицій та зауважень громадськості, забезпечення ними прозорості та відкритості своєї діяльності, доступу до публічної інформації, яка знаходиться у їх володінні, а також дотриманням ними нормативно-правових актів, спрямованих на запобігання та протидію корупції тощо.

До позитивних здобутків такої діяльності належить утворення в структурі МВС України Управління моніторингу дотримання прав людини, основними завданнями якого є: 1) здійснення в межах компетенції контролю за дотриманням прав людини в діяльності МВС та центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовує і координує Міністр внутрішніх справ (далі – ЦОВВ); 2) моніторинг, вивчення та аналіз проблемних питань, пов'язаних з порушенням прав людини в діяльності МВС і ЦОВВ, надання керівництву МВС пропозицій щодо їх розв'язання; 3) внесення керівництву Міністерства пропозицій щодо вдосконалення нормативно-правових актів МВС стосовно забезпечення прав і свобод людини відповідно до вимог міжнародних і національних нормативних актів із забезпечення прав людини та рішень Європейського суду з прав людини;

4) забезпечення взаємодії МВС з ЦОБВ та іншими органами державної влади, міжнародними та національними неурядовими організаціями із забезпечення прав людини [9].

Необхідно також наголосити, що в 2016 році почало свою роботу Управління забезпечення прав людини Національної поліції України (далі – УЗПЛ). УЗПЛ відповідно до наказу Національної поліції України від 07.03.2019 № 215 “Про затвердження Положення про Управління забезпечення прав людини Національної поліції України” здійснює та забезпечує реалізацію державної політики у сфері забезпечення охорони прав і свобод людини під час надання поліцейських послуг. Основними завданнями УЗПЛ є: забезпечення контролю за дотриманням прав і свобод людини поліцейськими, державними службовцями та іншими працівниками під час надання поліцейських послуг; здійснення організаційного забезпечення діяльності та контролю за роботою ізоляторів тимчасового тримання; організація взаємодії органів (підрозділів) поліції з іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування, громадськими об’єднаннями, іноземними (міжнародними) організаціями з питань дотримання рівних прав та можливостей жінок та чоловіків [10].

Варто сказати, що з прийняттям Закону України “Про Національну поліцію” вперше громадський контроль отримав чітке законодавче врегулювання. Так, у 8 розділі цього закону, який має назву “Громадський контроль поліції” визначено такі форми контролю: звіт про поліцейську діяльність; прийняття резолюції недовіри керівникам органів поліції; взаємодія між керівниками територіальних органів поліції та представниками органів місцевого самоврядування; залучення громадськості до розгляду скарг на дії чи бездіяльність поліцейських [11].

Окрему увагу необхідно приділити статті 90 Закону України “Про Національну поліцію”, у якій зазначається, що контроль за діяльністю поліції може здійснюватися у формі залучення представників громадськості до спільного розгляду скарг на дії чи бездіяльність поліцейських та до перевірки інформації про належне виконання покладених на них обов’язків. Вважаємо, що ця норма закону цілком відповідає головній ознаці громадського контролю, оскільки громадяни мають можливість безпосередньо впливати на діяльність поліції.

Безумовно постійний контроль підвищує відповідальність поліції щодо якісного виконання своїх обов’язків з дотриманням вимог принципу пріоритету прав і свобод громадян. Завдяки громадському контролю за діяльністю поліції розвиток та удосконалення системи органів Національної поліції буде здійснюватись без відриву від тих процесів, які відбуваються в суспільстві.

Отже, громадський контроль за діяльністю Національної поліції України з огляду на чинне законодавство можна сформулювати як комплекс заходів, які здійснюються громадськістю (органами місцевого самоврядування, громадськими об’єднаннями, громадянами), що спрямовані на збирання, накопичення, аналіз інформації про діяльність працівників поліції, що, як результат, передбачає можливість та реальний механізм представлення цієї інформації до внутрішньовідомчого контролюючого органу з Національній поліції з метою усунення зазначених недоліків [12, с. 199].

Що стосується відомчого контролю, то наразі є невідповідність інституційних механізмів його забезпечення фактичному наповненню системи МВС України, оскільки крім апарату МВС України до цієї системи входить п’ять державних структур, діяльність яких координується Міністром внутрішніх справ. На жаль

єдиної системи відомчого контролю не створено, а тому його здійснюють різні структури, які мають відповідні функції повноваження та підпорядкування. Вузьковідомча спрямованість більшості із цих підрозділів та підпорядкованість керівникам структур не дозволяє системно забезпечити ефективний відомчий контроль у системі МВС України. Так, Департамент внутрішньої безпеки МВС України підпорядковується безпосередньо Міністру, інші підрозділи, які забезпечують внутрішній контроль, підпорядковані керівникам, у структурі яких вони діють. Дієвий механізм взаємодії та якісного оперативного обміну інформацією між цими підрозділами фактично відсутній. Погоджуємося з думкою вчених, які вважають, що розв'язати дану проблему можливо шляхом створення в МВС України окремого підрозділу, а саме Департаменту внутрішнього контролю. Його створення дасть можливість усунути дублювання функцій, прискорити обмін інформацією тощо. З метою забезпечення незалежності роботи цей Департамент має підпорядковуватись Міністру внутрішніх справ. Тобто Міністр зможе призначати керівника цього Департаменту, затверджувати структуру, функції та повноваження. Повноваження вказаного Департаменту повинні поширюватися на всю систему МВС України, а функції включати як проведення перевірок та службових розслідувань, так і здійснення оперативно-розшукових заходів та розслідування кримінальних правопорушень.

Сумлінне виконання завдань і дотримання принципів здійснення відомчого контролю за забезпечення прав і свобод громадян зменшить рівень правопорушень поліцейськими та підвищить ефективність їх роботи. Завданнями відомчого контролю є: 1) перевірка та аналіз стану дотримання поліцейськими чинного законодавства та виконавської дисципліни; 2) встановлення фактичного стану, якості та ефективності виконання покладених на них завдань, функцій та обов'язків, реалізації наданих прав; 3) сприяння виконанню покладених на них завдань, функцій та обов'язків, реалізації наданих прав; 4) спостереження за дотриманням прав, свобод і законних інтересів самих поліцейських, рівнем їх соціального забезпечення; 5) попередження, виявлення та припинення правопорушень серед поліцейських, встановлення передумов притягнення винних до відповідальності згідно з повноваженнями суб'єкта контролю; 6) встановлення причин та умов, що сприяють скоєнню правопорушень поліцейськими, недотриманню встановлених обмежень, порушенню прав, свобод та законних інтересів фізичних осіб, прав та законних інтересів юридичних осіб; розроблення заходів із зменшення негативного впливу та викорінення зазначених явищ; 7) своєчасне, повне і об'єктивне інформування населення про діяльність поліції, вивчення громадської думки про її роботу; 8) визначення та оцінювання ефективності стилю й методів роботи поліції; 9) вивчення позитивного досвіду й використання його на практиці, надання практичної допомоги в усуненні виявлених у діяльності поліції недоліків; 10) відновлення порушених прав учасників суспільних відносин шляхом відміни дії незаконного правового акта підконтрольного об'єкта, відсторонення його від виконання посадових обов'язків.

Зважаючи на викладене вище можна зробити такі висновки: законодавче закріплення механізму здійснення громадського контролю за діяльністю Національної поліції України не можна вважати належним, оскільки правова регламентація здійснення такого контролю потребує подальшого удосконалення; налагодження реальної взаємодії поліції з населенням на засадах партнерства можливе лише за умов відкритості самої поліції; підвищення рівня професійної компетентності поліцейських щодо забезпечення прав та свобод громадян; вивчення

зарубіжного досвіду участі громадськості у здійсненні контролю за поліцейською діяльністю.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про схвалення Стратегії розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.11.2017. № 1023-р. Офіційний вісник України. 2018. № 23. С. 256. Ст. 808.
2. Про постійно діючі мобільні групи з моніторингу дотримання прав людини та громадянина в діяльності ОВС та про затвердження Положення про ці групи: Наказ МВС України від 08.07.2005 № 536.
3. Про забезпечення зачитування основних прав затриманих під час затримання громадян у вчиненні злочину або у зв'язку з учиненням адміністративного правопорушення: Вказівка МВС України від 18 квітня 2006 року № 338.
4. Про Громадську раду при Міністерстві внутрішніх справ України з питань забезпечення прав людини: Наказ МВС України від 28.12.2005 № 1243.
5. Про затвердження Положення про Управління моніторингу дотримання прав людини в діяльності органів внутрішніх справ Апарату Міністра: Наказ МВС України від 24.04.2008 № 197.
6. Президент України підтримав правозахисників. Прес-служба Президента України URL: <http://www.president.gov.ua/news/16811.html>.
7. *Гарбар В.* Що маємо, те і вилучаємо. Влада і Соціум. URL: <http://maidanua.org/special/vis/?p=1402>.
8. Права людини в Україні – 2009–2010. Доповідь правозахисних організацій / за ред. Є. Захарова / Українська Гельсінська спілка з прав людини. Харків: Права людини, 2011. 488 с.
9. Положення про Управління моніторингу дотримання прав людини Міністерства внутрішніх справ України: наказ МВС від 13.05.2017 № 386.
10. Про затвердження Положення про Управління забезпечення прав людини Національної поліції України: наказ Національної поліції України від 07.03.2018 № 215.
11. Про Національну поліцію: Закон України 2 липня 2015 року № 580-VIII. Відомості Верховної Ради. 2015. № 40–41. Стор. 1970. Ст. 379.
12. *Клочко А.М., Собина В.О.* Громадський контроль за діяльністю поліції в Україні. Вісник НУЦЗУ. Серія: Державне управління, 2017. Вип. 1(6). С. 194–201.

REFERENCES

1. Pro skhvalennya Stratehiyi rozvytku orhaniv systemy Ministerstva vnutrishnikh sprav na period do 2020 roku. "About Approval of the Strategy for the Development of the Bodies of the MIA System for the Period up to 2020": Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated November 15, 2017 No 1023-p. Official Bulletin of Ukraine. 2018. No 23. P. 259. Art. 808 [in Ukrainian].
2. On permanent mobile groups to monitor the observance of human and civil rights in the activities of IAB and on approval of the Regulation on these groups: Order of the MIA of Ukraine from July 08,2005 No 536. [in Ukrainian].
3. About ensuring the readings of the fundamental rights of detainees during the detention of citizens in committing a crime or in connection with the removal of an administrative violation: Indication of the MIA of Ukraine from April 18,2006 No 338. [in Ukrainian].
4. About public council at the MIA of Ukraine on human rights: Order of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine from December 28,2005 No 1243. [in Ukrainian].
5. About approval of Regulation on the Office for monitoring the observance of human rights: Order of the MIA of Ukraine from April 24,2008 No 197. [in Ukrainian].
6. President of Ukraine supported by human rights activities. Pressservice of the President of Ukraine. URL: <http://www.president.gov.ua/news/16811.html>. [in Ukrainian].
7. HarbarV. What we have, that we withdrawing. URL: <http://maidanua.org/special/ris/?p=1402>. [in Ukrainian].
8. Human rights in Ukraine for 2009-2010. Report of human rights organizations./ed. Ye. Zakharov/Ukrainian Helsinki Union of human rights. Kharkiv:Hum.R.,2011,488p. [in Russian].
9. Position about Regulation on Human Rights Monitoring Office of the MIA of Ukraine: Order of the MIA of Ukraine from May 13,2017. No 386. [in Ukrainian].

10. About approval of Regulation of Ukraine of the Office of Human Rights of National Police of Ukraine: Order of National Police of Ukraine from March 07,2018. No 215.[in Ukrainian].
11. About National Police: Bill of Ukraine dated July 2,2015 No 580-VIII. Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine. 2015. No 40–41. P. 1970. Art. 379 [in Ukrainian].
12. *Klochko, A.M., Sobynta, V.O.* (2017) Hromadskyy kontrol za diyalnistyu politsiyi v Ukrayini. “Public Control over Police Activities in Ukraine”. Bulletin of NUCZU. Series: Public Administration. Issue 1 (6), 194–201pp. [in Ukrainian].

UDC 342.72/.73:351.74(477)

T.A. Pluhatar,

Candidate of Juridical Sciences, Senior Research Associate,
Caretaker of Academic Secretary of the Secretariat of Academic Council,
State Research Institute MIA Ukraine, Kyiv, Ukraine,
ORCID ID 0000-0003-2082-5790

THE ISSUE OF AN INTEGRATION OF PUBLIC AND DEPARTMENTAL CONTROL FOR AN OBSERVANCE OF CITIZEN RIGHTS AND FREEDOMS BY THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE

On the basis of a complex analysis of theoretical, methodological principles, normative legal acts, the essence and peculiarities of control over the activities of the bodies and units of the National Police of Ukraine are revealed, the types and forms of control are characterized, the legal regulation of its implementation is analyzed, issues related to its realization in current conditions, several suggestions and recommendations for the improvement of the legal regulation of control over the activities of the police are formulated.

It was established that the control in the field of public administration can be characterized as a form or type of activity, the principle, function, stage of the managerial process, the means of ensuring legality.

It was emphasized that the control over the activities of the bodies and units of the National Police of Ukraine provides the opportunity to direct their activities for the fulfillment of the pre-set tasks by checking the actual state of affairs and provision of relevant proposals that are detailed in the functions and powers of the controlling entities, the degree of reality of an execution of decisions. Numerous and various tasks of the police, mainly related to the rights, freedoms and interests of individuals and legal entities, require adequate approaches to the establishment of an appropriate police control system as the most effective means of ensuring the rule of law and respect for the rights and freedoms of citizens.

It is proved that the main purpose of the control over the activities of the bodies and units of the National Police of Ukraine is not only to find out the shortcomings in the work on the basis of the study of the state of affairs, but also to find ways to eliminate them and, if it is necessary, to help developing and implementing concrete measures for the improvement of the situation, provision of methodological assistance in the development and adoption of managerial decisions.

It is substantiated that control in general is the observation, verification or supervision of the operation of the relevant object in order to obtain objective and reliable information about the state of affairs on it. The functional purpose of control is to obtain operational information about subordinate bodies, to reflect in objective

way the actual state of affairs at controlled objects, to identify positive experiences and lacks in an organization and work of the bodies and units of the National Police, as well as police officers. It is emphasized that the current system of control over the activities of the National Police of Ukraine is characterized by a combination of an external and departmental control, enabling the coverage of the maximum number of actors (police bodies and units) by the appropriate measures and reaching a high level of reliability obtained in the process of taking measures for monitoring and control of information, used for decision-making by police chiefs aimed at an increasement of the level of an observance of the rights and freedoms of citizens, confidence building with the police in the state and society.

Keywords: public control, departmental control, citizen rights and freedoms, National Police of Ukraine.

Отримано 23.11.2018

УДК 351.746.1

А.О. Расюк,
кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник,
провідний науковий співробітник
ДНДІ МВС України, м. Київ, Україна,
ORCID ID 0000-0001-5802-1187

А.О. Буличев,
кандидат юридичних наук,
начальник відділу ДНДІ МВС України, м. Київ, Україна,
ORCID ID 0000-0003-2734-7066

ПОРЯДОК ПРОВЕДЕННЯ ОГЛЯДУ ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ ТА ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ МІНІСТЕРСТВОМ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ЗАКОНУ УКРАЇНИ “ПРО НАЦІОНАЛЬНУ БЕЗПЕКУ УКРАЇНИ”

У статті розглядаються особливості проведення огляду громадської безпеки та цивільного захисту Міністерством внутрішніх справ України як складової комплексного огляду сектору безпеки і оборони. Приділяється увага визначенню основних завдань та принципів огляду громадської безпеки та цивільного захисту, особливостям керівництва ним, розкриттю етапів його проведення та окремих елементів забезпечення його підготовки.

Ключові слова: національна безпека; громадська безпека; цивільний захист; огляд громадської безпеки; огляд цивільного захисту; моніторинг надзвичайних ситуацій.

В статье рассматриваются особенности проведения осмотра общественной безопасности и гражданской защиты Министерством внутренних дел Украины как составляющей комплексного обзора сектора безопасности и обороны. Уделяется внимание определению основных задач и принципов осмотра общественной безопасности и защиты, особенностям руководства им, раскрытию этапов его проведения и отдельных элементов обеспечения его подготовки.

Ключевые слова: национальная безопасность; общественная безопасность; гражданская защита; обзор общественной безопасности; обзор гражданской защиты; мониторинг чрезвычайных ситуаций.

Сучасні глобалізаційні процеси здійснюють визначальний вплив на міжнародну, регіональні і національні системи безпеки й містять поряд із новими можливостями низку новітніх загроз. Україна в цих умовах не є винятком. Аналіз безпекової ситуації в Україні свідчить про те, що більшість загроз мають внутрішнє походження. Це – корупція, організована злочинність, поширення наркоманії, тіньова економіка, деформації економічного, соціального та демографічного розвитку, екологічні й техногенні проблеми тощо. Проте останнім часом зростає вплив зовнішніх загроз через виникнення низки цілком нових негативних чинників та значне посилення вже наявних [1, с. 55–56].

За таких умов забезпечення громадської безпеки та цивільного захисту як у звичайних умовах життєдіяльності суспільства та держави, так і в умовах виникнення надзвичайних ситуацій досягається шляхом проведення єдиної державної політики в галузі забезпечення внутрішньої безпеки держави, реалізацією заходів економічного, політичного, організаційного та іншого характеру, спрямованих перш за все на попередження загроз життєво важливих інтересів держави та суспільства.

У зв'язку з потребою у формуванні системи національної безпеки не фрагментарно з поступовим поповненням її окремими елементами, а комплексно – як цілісної багатоаспектної та багаторівневої системи, 21 червня 2018 року було прийнято новий Закон України “Про національну безпеку України”, який визначив основи та принципи національної безпеки і оборони, цілі та основні засади державної політики, що гарантуватимуть суспільству і кожному громадянину захист від загроз.

Важливою інновацією цього закону стало запровадження частиною 1 статті 27 проведення комплексного огляду сектору безпеки й оборони, що проводиться за рішенням Ради національної безпеки і оборони України, яке вводиться в дію указом Президента України [2]. Він включає одночасне проведення відповідними центральними органами виконавчої влади та іншими державними органами шести таких оглядів: оборонного огляду – Міністерством оборони України; огляду громадської безпеки та цивільного захисту – Міністерством внутрішніх справ України; огляду оборонно-промислового комплексу – центральним органом виконавчої влади, що забезпечуватиме формування та реалізацію державної військово-промислової політики, який має бути визначений Урядом; огляду стану кібернетичного захисту критичної інформаційної інфраструктури, державних інформаційних ресурсів та інформації, вимога щодо захисту якої встановлена законом, – Державною службою спеціального зв'язку та захисту інформації України; огляду розвідувальних органів України – державним органом, який буде визначено Президентом України; огляду загальнодержавної системи боротьби з тероризмом – державним органом, який буде визначено Президентом України.

За результатами проведення зазначених оглядів формується перспективна модель сектора безпеки і оборони шляхом послідовного нарощування спроможностей його складових до виконання завдань за призначенням та формуванням на цій основі боєздатних, мобільних, підготовлених на належному рівні, всебічно забезпечених сил безпеки і оборони, здатних захистити національні інтереси України та брати активну участь у міжнародних заходах із підтримання миру і безпеки.

Однак суттєвим недоліком Закону України “Про національну безпеку України” вважаємо те, що в пункті 5 розділу VI “Прикінцеві та перехідні положення” він не встановив строків підготовки відповідних нормативно-правових актів, які б забезпечували проведення зазначених вище галузевих оглядів.

Крім того, цікаво зауважити, що за часів новітньої історії незалежної України жодного разу не здійснювався подібний комплексний огляд сектору безпеки і оборони. Тому відсутній і відповідний досвід та необхідне для цього нормативно-правове й науково-методичне забезпечення [3].

Саме тому актуальність розробки положень Порядку огляду громадської безпеки та цивільного захисту Міністерством внутрішніх справ України (далі – Порядок) як складової комплексного огляду сектору безпеки і оборони не викликає сумнівів.

Порядок має визначати організаційні та методичні засади підготовки і проведення огляду стану захищеності інтересів людини та громадянина, суспільства й держави від суспільно небезпечних діянь і негативного впливу криміногенної ситуації та стану захисту населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій Міністерством внутрішніх справ України.

Метою проведення огляду громадської безпеки та цивільного захисту Міністерством внутрішніх справ України є здійснення оцінки сучасних і перспективних загроз громадській безпеці та стану захищеності населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій, й розроблення ефективної моделі протидії злочинам, що посягають на громадську безпеку, а також виявлення, попередження, локалізації і нейтралізації потенційних і реальних загроз у сфері цивільного захисту.

Досягнення мети огляду громадської безпеки та цивільного захисту має забезпечуватися виконанням таких завдань: визначення методики проведення огляду громадської безпеки та цивільного захисту; створення ефективної системи управління, інформаційного, матеріального, технічного, кадрового та правового забезпечення процесу огляду громадської безпеки та цивільного захисту; організація злагодженої роботи утворених робочих органів огляду громадської безпеки та цивільного захисту; аналіз стану кадрового, фінансового, матеріально-технічного та інших видів забезпечення (виробничих можливостей держави для забезпечення потреб громадської безпеки та цивільного захисту).

Проведення огляду громадської безпеки та цивільного захисту має ґрунтуватися на принципах: верховенства права, підзвітності, законності, прозорості та дотримання засад демократичного цивільного контролю за проведенням огляду громадської безпеки та цивільного захисту; централізації управління процесами огляду громадської безпеки та цивільного захисту; застосування програмно-цільового методу планування для забезпечення ефективного використання ресурсів; прозорості використання ресурсів у сфері громадської безпеки та цивільного захисту; системності і паралельності заходів огляду громадської безпеки та цивільного захисту та колегіальності під час прийняття рішень щодо результатів такого огляду; об'єктивності, який полягає в тому, що огляд громадської безпеки та цивільного захисту проводиться на основі вихідних даних органів державної влади, що відображають реальний стан громадської безпеки та цивільного захисту; результативності, який ґрунтується на гарантуванні державою науково-методичного, організаційно-технічного, інформаційного, матеріального та фінансового забезпечення виконання огляду громадської безпеки та цивільного захисту з урахуванням фінансово-економічних можливостей держави; програмного підходу до планування проведення огляду громадської безпеки та цивільного захисту; наукової обґрунтованості, яка забезпечується застосуванням науково обґрунтованої методології організації і проведення огляду громадської безпеки та цивільного захисту та використанням вітчизняного і закордонного досвіду; забезпечення здійснення демократичного цивільного контролю; гласності, який полягає в тому, що проведення огляду громадської безпеки та цивільного захисту є прозорою процедурою, відкритою для громадського обговорення.

Залежно від обсягів заподіяної шкоди та ресурсів, які залучає МВС України для її ліквідації (подолання), загрози громадській безпеці класифікуються за такими рівнями, як державний, регіональний, місцевий. Проведення огляду громадської безпеки здійснюється шляхом оцінювання стану захищеності життєво важливих для суспільства та особи інтересів, прав і свобод людини та громадянина

від кримінальних правопорушень, надзвичайних ситуацій, які створюють загрозу для спричинення шкоди життю, здоров'ю та майну значної кількості осіб.

Залежно від характеру походження подій, що можуть зумовити виникнення надзвичайних ситуацій на території України, визначаються такі види надзвичайних ситуацій: 1) техногенного характеру; 2) природного характеру; 3) соціальні; 4) воєнні.

За обсягами заподіяних надзвичайною ситуацією наслідків, обсягами технічних і матеріальних ресурсів, необхідних для їх ліквідації, визначаються такі рівні надзвичайних ситуацій: 1) державний; 2) регіональний; 3) місцевий; 4) об'єктовий.

Організація та проведення огляду громадської безпеки та цивільного захисту Міністерством внутрішніх справ України мають здійснюватися під керівництвом першого заступника Міністра внутрішніх справ України, який є Головою Експертної комісії з проведення громадської безпеки та цивільного захисту.

Загальна координація заходів проведення огляду громадської безпеки та цивільного захисту має бути покладена на Департамент формування політики щодо підпорядкованих Міністрові органів влади та моніторингу Міністерством внутрішніх справ України.

Головним колегіальним органом з питань проведення огляду громадської безпеки та цивільного захисту Міністерством внутрішніх справ України доцільно було б визначити Експертну комісію, яка утворюється наказом МВС та є підзвітною Департаменту формування політики щодо підпорядкованих Міністрові органів влади та моніторингу МВС України.

Повноваження Експертної комісії необхідно визначити в Положенні про Експертну комісію, яке затверджується відповідним наказом МВС України. У Положенні про Експертну комісію визначаються також порядок діяльності організаційно-аналітичної та робочих груп (підгруп), їх кількість, чисельність, розподіл функцій, завдань і повноважень, матеріально-технічне, організаційне, науково-методичне та фінансове забезпечення тощо. Організаційне та інформаційне забезпечення роботи Експертної комісії покладається на організаційно-аналітичну групу, яка є робочим органом Експертної комісії.

Заходи проведення огляду громадської безпеки та цивільного захисту відповідно до визначених завдань необхідно здійснювати за такими етапами: організаційно-підготовчий, основний (виконавчий) та заключний (підсумковий).

Організаційно-підготовчий етап розпочинається з видання постанови Кабінету Міністрів України про проведення огляду громадської безпеки та цивільного захисту. Головною метою організаційно-підготовчого етапу є формування робочих органів, визначення їх місця на відомчому рівні та здійснення планування заходів огляду громадської безпеки та цивільного захисту (розроблення керівних, організаційних, плануючих, інформаційних та інших документів).

Організаційно-підготовчий етап включає: формування Експертної комісії, організаційно-аналітичної та робочих груп (підгруп), підготовку посадових осіб і фахівців, які залучаються до проведення огляду громадської безпеки та цивільного захисту; розроблення Плану підготовки та проведення огляду громадської (публічної) безпеки та цивільного захисту; підготовку та затвердження інших плануючих документів Експертної комісії, організаційно-аналітичної та робочих груп (підгруп); проведення конференцій, семінарів, засідань “круглих столів”, нарад, консультативних зустрічей тощо, а також запрошення вітчизняних та закордонних експертів (фахівців) з питань громадської безпеки та цивільного захисту; вивчення та аналіз нормативно-правової бази, вітчизняного та зарубіжного досвіду проведення

оглядів громадської безпеки та цивільного захисту; розроблення організаційної та організаційно-технічної документації; доведення до виконавців методологічних основ огляду громадської безпеки та цивільного захисту, організаційно-методичних рекомендацій з питань організації та проведення огляду громадської безпеки та цивільного захисту; вибір та підготовку належного програмного і науково-методичного забезпечення огляду громадської безпеки та цивільного захисту.

Основний (виконавчий) етап огляду громадської безпеки та цивільного захисту розпочинається із затвердженням Плану заходів. У ході основного (виконавчого) етапу учасники огляду громадської безпеки та цивільного захисту відповідно до розподілу обов'язків здійснюють: оцінку громадської безпеки та цивільного захисту, викликів та загроз громадській безпеці та цивільному захисту, тенденцій їх розвитку; розроблення та оцінювання сценаріїв застосування, ситуацій планування сил для визначення завдань Міністерства внутрішніх справ України; аналіз, оцінку та уточнення необхідних можливостей (спроможностей) Міністерства внутрішніх справ України за визначеними сценаріями та ситуаціями; підготовку проектів відповідних нормативно-правових актів, необхідних організаційних та розпорядчих документів, організаційно-методичних вказівок тощо; прогнозування вартісних показників необхідних можливостей, ресурсів та видатків на потреби забезпечення внутрішньої безпеки держави, а також інші заходи, визначені документами огляду громадської безпеки та цивільного захисту.

Заключний (підсумковий) етап огляду громадської безпеки та цивільного захисту включає: відпрацювання інформаційно-аналітичного матеріалу, який узагальнює результати огляду громадської безпеки та цивільного захисту й використовується під час прийняття державних рішень щодо забезпечення внутрішньої безпеки держави; оформлення результатів огляду громадської безпеки та цивільного захисту і підготовка проекту рішення для розгляду керівництвом держави; громадське обговорення результатів огляду громадської безпеки та цивільного захисту та проекту рішення; організацію погодження із зацікавленими центральними органами державної влади, доопрацювання та подання проекту рішення до Кабінету Міністрів України; супроводження розгляду проекту рішення до його схвалення; розроблення пропозицій щодо підготовки проектів необхідних законодавчих та інших нормативно-правових актів; визначення системи ризиків реалізації положень рішення; видання рішення.

Організація узагальнення результатів огляду громадської безпеки та цивільного захисту та підготовка проекту рішення, громадське обговорення, погодження та супроводження його мають здійснюватися Департаментом формування політики щодо підпорядкованих Міністрові органів влади та моніторингу Міністерства внутрішніх справ України відповідно до Регламенту Кабінету Міністрів України.

Забезпечення підготовки та проведення огляду громадської безпеки та цивільного захисту включає науково-методичне, фінансове, матеріально-технічне, кадрове та інформаційне забезпечення.

Науково-методичне забезпечення виконання завдань огляду громадської безпеки та цивільного захисту доцільно покласти на заклади вищої освіти та наукові установи, що належать до сфери управління МВС та центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України, а також Національної гвардії України за напрямками їх діяльності, й здійснити шляхом відповідного державного замовлення необхідних науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт.

Правове забезпечення має здійснюватися відповідними юридичними підрозділами апарату Міністерства внутрішніх справ України та центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України, а також Національної гвардії України.

Організація правового забезпечення проведення огляду громадської безпеки та цивільного захисту має здійснюватися шляхом доведення до виконавців огляду громадської безпеки та цивільного захисту необхідних законодавчих та інших нормативно-правових актів і документів, що забезпечують правове врегулювання питань громадської безпеки та цивільного захисту, надання їм юридичних консультацій, контролю за дотриманням вимог законодавства під час розроблення документів огляду громадської безпеки та цивільного захисту, відпрацювання пропозицій щодо вдосконалення законодавчої та іншої нормативно-правової бази у сфері безпеки та цивільного захисту.

Інформування суспільства про хід огляду громадської безпеки та цивільного захисту, обговорення його результатів варто здійснювати через засоби масової інформації МВС України та в ході громадського обговорення результатів оборонного огляду і проекту рішення. Пропозиції та критичні зауваження учасників громадського обговорення доцільно було б розміщувати на веб-сайті Міністерства внутрішніх справ України в установленому порядку.

Таким чином, розробка проекту Порядку проведення огляду громадської безпеки та цивільного захисту Міністерством внутрішніх справ України та подання його на розгляд до Кабінету Міністрів України є важливим кроком на шляху до проведення комплексного огляду сектору безпеки й оборони поряд із іншими відповідними галузевими оглядами, що дозволить підвищити ефективність реалізації державної політики у сфері національної безпеки, сприятиме зростанню ефективності координації діяльності органів сектору безпеки й оборони для забезпечення своєчасного та належного реагування на загрози національній безпеці України, а також покращанню якості управління ресурсами, спрямованими на забезпечення національної безпеки.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Власюк О.С.* Національна безпека України: еволюція проблем внутрішньої політики: вибр. наук. праці. Київ: НІСД, 2016. 528 с. URL: <http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/Vlasuk-fin-99d56.pdf> (дата звернення: 26.11.2018).
2. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2469-19/page2> (дата звернення: 21.11.2018).
3. *Тютюнник В.П., Горovenko В.К.* Як імплементувати Закон України “Про національну безпеку України”. URL: <http://opk.com.ua/як-імплементувати-закон-україни-про/> (дата звернення: 22.11.2018).

REFERENCES

1. *Vlasiuk, O.S. (2016)* Nacionalna bezpeka Ukrajinu: evolucija problem vnutrishnoji polityky. “National Security of Ukraine: Evolution of the Issues of the Internal Policy”: selected works. Kyiv: NISS. 528 p. URL: <http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/Vlasuk-fin-99d56.pdf> (Date of Application: 26.11.2018) [in Ukrainian].
2. On National Security of Ukraine: Law of Ukraine dated June 21, 2018 No 2469-VIII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2469-19/page2> (Date of Application: 21.11.2018) [in Ukrainian].
3. *Tiutunnyk, V. P., Horovenko, V.K.* Yak implementuvaty Zakon Ukrayiny “Pro natsionalnu bezpeku Ukrayiny”. How to Implement the Law of Ukraine “On National Security of Ukraine”. URL: <http://opk.com.ua/jk-implentitate-zakon-ukrazhnia-pro/> (Date of Application: 22.11.2018) [in Ukrainian].

UDC 351.746.1

A.O. Rasiuk,

Candidate of Juridical Sciences, Senior Research Associate,
Leading Researcher, State Research Institute MIA Ukraine, Kyiv, Ukraine,
ORCID ID 0000-0001-5802-1187

A.O. Bulychev,

Candidate of Juridical Sciences, Head of the Department,
State Research Institute MIA Ukraine, Kyiv, Ukraine,
ORCID ID 000-0003-2734-7066

**ORDER OF THE REVIEW OF PUBLIC SECURITY AND CIVIL
PROTECTION BY THE MINISTRY OF INTERNAL AFFAIRS
OF UKRAINE IN THE CONTEXT OF THE LAW
OF UKRAINE “ON NATIONAL SECURITY OF UKRAINE”**

Paper deals with the peculiarities of conducting a review of public security and civil protection by the Ministry of Internal Affairs of Ukraine as a component of a comprehensive review of the security and defense sector provided for in the new Law of Ukraine “On National Security of Ukraine”. Proposals to the Procedure for such review are presented, in particular, by the author’s definitions of the tasks and the principles of such review. Attention is drawn to the peculiarities of public safety and civil protection screening management; the stages of its conduct are determined; the scientific and methodological support of the tasks of this review is considered, certain elements of its preparation and carrying out were revealed.

The purpose of the paper is to develop proposals of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine on the revision of public safety and civil protection in the context of the adoption of the new Law of Ukraine “On National Security of Ukraine”.

The authors pay particular attention to the disclosure of public safety and civil defense polling stages: organizational, preparatory, main (executive) and final.

It was determined that the review of public safety and civil protection by the Ministry of Internal Affairs of Ukraine provides for an assessment of current and future threats to public safety and the protection of population, territories, environment and property from emergency situations, as well as the development of an effective model of counteraction to offenses that encroach on public safety, and as well as the detection, prevention, localization and neutralization of potential and real threats in the field of civil protection.

Keywords: national security, public security, Civil Protection, public safety review, review of civil protection, monitoring of emergencies.

Отримано: 30.11.2019

УДК 347.73:340.142

В.О. Рядінська,

доктор юридичний наук, старший науковий співробітник,
завідувач науково-дослідної лабораторії ДНДІ МВС України,
м. Київ, Україна,
ORCID ID 0000-0002-2210-5933

К.Г. Карпушова,

здобувач Київського міжнародного університету,
м. Київ, Україна

РІШЕННЯ ВЕРХОВНОГО СУДУ УКРАЇНИ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ РОЗГЛЯДУ ЗРАЗКОВОЇ СПРАВИ У ПОДАТКОВИХ ПРАВОВІДНОСИНАХ

У статті досліджено набуття рішенням за результатами розгляду зразкової справи ознак судового прецеденту на прикладі рішення Верховного Суду України по зразковій справі про застосування штрафних санкцій та нарахування пені за несвоєчасну сплату єдиного внеску платникам податків, зареєстрованим у зоні проведення антитерористичної операції. Доведено, що зазначена вище постанова є першим судовим прецедентом, винесеним по податковим спорам. Розглянуто доцільність використання судового прецеденту як джерела податкового права в правовій системі України.

Ключові слова: зразкова справа, рішення Верховного Суду України, платник, судовий прецедент, джерело права.

В статье исследовано приобретение решением по результатам рассмотрения образцового дела признаков судебного прецедента на примере решения Верховного Суда Украины по образцовому делу о применении штрафных санкций и пени за несвоевременную оплату единого взноса плательщиками налога, зарегистрированными в зоне антитеррористической операции. Доказано, что постановление является первым судебным прецедентом, вынесенным по налоговым спорам. Рассмотрено целесообразность использования судебного прецедента как источника налогового права.

Ключевые слова: образцовое дело, решение Верховного Суда Украины, плательщик, судебный прецедент, источник права.

Судова реформа, що відбулася в Україні у 2017 р., внесла суттєві зміни у систему судочинства, статус суддів, процесуальне законодавство та інші аспекти системи судочинства України, одним із яких є запровадження судового прецеденту в системі права України. На сучасному етапі, згідно з оновленим законодавством в Україні, рішення Верховного Суду України за результатами розгляду зразкової справи (надалі – зразкові рішення) набули ознак судових прецедентів. Питання запровадження судового прецеденту набуває особливої актуальності у податковому праві. Конфліктність податкових правовідносин, непослідовність вітчизняного законодавця при розробленні та провадженні нових норм податкового законодавства, порушення балансу приватних і публічних інтересів при оподаткуванні на користь публічних інтересів, діяльність Державної фіскальної служби України,

спрямована на забезпечення реалізації виключно фіскальної функції, низька податкова дисципліна платників податків – все це призводить до катастрофічного зростання кількості позовів за податковими спорами, що подаються до адміністративних судів України. Проте вирішення податкових спорів судами в Україні – справа довга і непередбачувана. За аналогічними справами різними судами приймаються різні рішення, при цьому не лише судами першої інстанції, а й Вищим адміністративним судом України. Отже, запровадження судового прецеденту має важливе значення саме у податкових правовідносинах, тому що сприятиме реалізації права на справедливий суд, яке, згідно зі ст. 6 Європейської конвенції з прав людини, полягає у єдиному застосуванні закону.

Про доцільність використання судового прецеденту як джерела податкового права в правовій системі України говорили Л. Воронова [1, с. 156–157], О. Дмитрик [2, с. 216], І. Кривих [3, с. 18–19], О. Золотарьова [4], С. Пепеляєв [5, с. 249], К. Сасов [6, с. 35], О. Якушев [7, с. 34], І. Цветков [8, с. 16] та інші, тому введення в національну правову систему судового прецеденту у формі зразкових рішень важко переоцінити. Проте, враховуючи новизну цього інституту, необхідно дослідити, чи існують такі рішення, як джерела права, у податковому регулюванні, оскільки певні сфери суспільних відносин ще не відчували на собі впливу новітнього джерела права.

Аналіз судової практики Верховного Суду України та реєстру судових рішень дозволив визначити, що на сьогодні Верховний Суд України прийняв рішення по зразковій справі та виніс постанову від 06.11.2018 № 812/292/18 по справі ПЗ 9901/22/18 за позовом обласної комунальної установи “Луганський обласний центр підтримки молодіжних ініціатив та соціальних досліджень” (далі – ЛОЦПМІСД) до Головного управління Державної фіскальної служби України у Луганській області (далі – ГУ ДФС у Луганській області) щодо скасування рішення відповідача від 13 грудня 2017 р. № 0040151304 про застосування штрафних санкцій та нарахування пені за несвоєчасну сплату єдиного внеску [9].

Зазначена справа була передана на розгляд Верховного Суду України Луганським окружним адміністративним судом на підставі п. 21 ч. 1 ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ), оскільки відповідала ознакам типових справ. Справа в тому, що на той час у судах першої інстанції на розгляді перебувало більше 2 тис. позовів від платників єдиного внеску, зареєстрованих у зоні АТО, до Державної фіскальної служби України (далі – ДФС України) щодо скасування рішення ДФС про застосування штрафних санкцій та/або нарахування пені за невиконання обов’язків платника єдиного внеску в період з 14 квітня 2014 р. до закінчення антитерористичної операції на підставі ч. 10 та п. 2 ч. 11 ст. 25 Закону України від 8 липня 2010 р. № 2464-VI “Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов’язкове державне соціальне страхування” (далі – Закон № 2464-VI), а також перебування позивачів як платників єдиного внеску на обліку в органах доходів і зборів, розташованих на території населених пунктів, визначених переліком, зазначеним у ст. 2 Закону України від 2 вересня 2014 р. № 1669-VII “Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції” (далі – Закон № 1669-VII), де проводилася антитерористична операція, розпочата відповідно до Указу Президента України від 14 квітня 2014 р. № 405/2014 “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13 квітня 2014 року “Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України”, що обумовлює звільнення від застосування штрафних санкцій та нарахування пені за несвоєчасну сплату єдиного

внеску відповідно до п. 94 розділу VIII “Прикінцеві та перехідні положення” Закону № 2464-VI на період проведення антитерористичної операції) [9].

Сутність спору полягала у тому, що платники єдиного внеску на загальнообов’язкове державне соціальне страхування (надалі – єдиний внесок), визначені ст. 4 Закону України від 8.07.2017 № 2464-VI “Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов’язкове державне соціальне страхування” (далі – Закон № 2464-VI) [10], які перебувають на обліку в органах фіскальної служби, розташованих на території населених пунктів, визначених переліком, зазначеним у ст. 2 Закону України від 15.10.2014 № 1669-VIII “Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції” (далі – Закон № 1669-VIII) [11], де проводилася антитерористична операція, розпочата відповідно до Указу Президента України від 14 квітня 2014 р. № 405/2014 “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13 квітня 2014 року “Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України” (надалі – Указ Президента № 405/2014) [12] звільнялися від обов’язку своєчасного та в повному обсязі нараховувати, обчислювати і сплачувати єдиний внесок та виконувати інші обов’язки, передбачені ч. 2 ст. 6 Закону № 2464-VI на підставі пп. 8 п. 4 ст. 11 “Прикінцеві та перехідні положення” Закону № 1669-VIII на період з 14 квітня 2014 р. до закінчення антитерористичної операції або військового чи надзвичайного стану [11].

Згідно з ч. 2 ст. 1 Закону № 1669-VIII, територія проведення антитерористичної операції – територія України, на якій розташовані населені пункти, визначені у затвердженому Кабінетом Міністрів України переліку, де проводилася антитерористична операція, розпочата відповідно до Указу Президента № 405/2014 [11]. Перелік населених пунктів, на території яких здійснюється антитерористична операція, затверджувався розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30 жовтня 2014 р. № 1053-р [13], дію якого було зупинено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 05.11.2014 № 1079-р [14], яке втратило чинність згідно з розпорядженням Кабінету Міністрів України від 02.12.2015 № 1275-р [15]. Підставою для такого звільнення визначалася заява платника єдиного внеску, яка повинна подаватися ним до органу доходів і зборів за основним місцем обліку або за місцем його тимчасового проживання у довільній формі не пізніше тридцяти календарних днів, наступних за днем закінчення антитерористичної операції [11].

Отже, для того, щоб бути звільненим від сплати єдиного внеску (на період з 14 квітня 2014 р. до закінчення антитерористичної операції або військового чи надзвичайного стану), платники такого внеску мали б: перебувати на обліку в органах фіскальної служби, розташованих на території населених пунктів, де проводиться антитерористична операція; подати заяву за основним місцем обліку або за місцем тимчасового проживання у довільній формі. Крім звільнення від обов’язку сплати єдиного внеску, згідно з нормами Закону № 1669-VIII, платники такого внеску звільнялися також від відповідальності за невиконання обов’язків платника єдиного внеску в період з 14 квітня 2014 р. до закінчення антитерористичної операції, штрафні та фінансові санкції до них не застосовувалися, а недоїмка, що виникла у платників єдиного внеску, які відповідали зазначеним вище ознакам, визнавалася безнадійною та підлягала списанню в порядку, передбаченому Податковим кодексом України для списання безнадійного податкового боргу [11]. Здавалося б, законодавець потурбувався про інтереси суб’єктів господарювання, що здійснюють діяльність на території проведення антитерористичної

операції, та осіб, які проживають у зоні проведення антитерористичної операції або переселилися з неї під час її проведення, проте на практиці виникла проблема.

Органи ДФС України, спираючись на ст. 10 Закону № 1669-VIII, окрім факту перебування платників єдиного внеску на обліку в органах ДФС України, розташованих на території населених пунктів, де проводилася антитерористична операція, заяви про звільнення від виконання обов'язків, передбачених ч. 2 ст. 6 Закону № 2464-VI, вимагають ще сертифікат Торгово-промислової палати України (далі – ТПП України) про наявність форс-мажорних обставин, які призвели до несвоєчасної сплати єдиного внеску в період 2014–2015 років.

Проте отримати сертифікат про наявність форс-мажорних обставин – проведення АТО в ТПП України виявилось непросто. Причина відмови у виданні таких сертифікатів обґрунтовувалася у листі ТПП України від 09.01.2015 № 106/05-5.4 так: "...у п. 5 ст. 11 "Прикінцеві та перехідні положення Закону № 1669-VIII зазначено, що Кабінет Міністрів України у десятиденний строк з дня опублікування названого Закону затверджує Перелік населених пунктів, на території яких здійснювалася антитерористична операція, розпочата відповідно до Указу Президента України № 405/2014 у період з 14.04.2014 до її закінчення. Проте дія розпорядження Кабінету Міністрів України від 30.10.2014 № 1053-р "Про затвердження переліку населених пунктів, на території яких здійснювалася антитерористична операція", зупинена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 05.11.2014 № 1079-р. Інформацію щодо контрольованої території силами АТО щоденно надає Штаб Антитерористичного центру при Службі безпеки України" [16].

Отже, виникла ситуація, за якої певні суб'єкти мали право на звільнення від сплати єдиного внеску, від відповідальності за невиконання обов'язків платника єдиного внеску, від нарахування штрафних та фінансових санкцій, проте через те, що вони не могли отримати сертифікат ТПП про проведення АТО, проголошені права залишалися декларативними. Органи ДФС України, отримавши заяву від платника єдиного внеску за основним місцем обліку або за місцем тимчасового проживання щодо звільнення від сплати такого внеску, продовжували нараховувати не лише єдині внески, а й штрафні санкції та пеню за несвоєчасну сплату єдиного внеску і надсилали рішення про їх сплату платникам єдиного внеску, аргументуючи це тим, що неможливість виконання обов'язків платника єдиного внеску не підтверджена сертифікатом ТПП України.

Платники єдиного внеску, що мали право на звільнення від відповідальності за невиконання обов'язків платника єдиного внеску (від нарахування штрафних та фінансових санкцій) стали масово подавати позови у суди з вимогами скасування рішень органів ДФС України про застосування штрафних санкцій та нарахування пені за несвоєчасну сплату єдиного внеску, що призвело до передачі Луганським окружним адміністративним судом справи за позовом ЛОЦПМІСД до ГУ ДФС у Луганській області до Верховного Суду України як типової справи для винесення зразкового рішення.

Верховний Суд України у своїй постанові № 812/292/18 дійшов таких висновків:

1) при розбіжності між загальним і спеціальним нормативно-правовим актом перевага надається спеціальному, якщо він не скасований виданим пізніше актом (за змістом ст. 1, ч. 1, 2 ст. 8 Конституції України, Україна є правовою державою, в якій визнається і діє принцип верховенства права; Конституція України має найвищу юридичну силу, закони приймаються на її основі й мають відповідати їй; відповідно до ст. 22 Конституції України, при прийнятті нових законів або

внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод);

2) вимога щодо подання сертифікату ТПП України як умови для звільнення від штрафу та/або пені за несвоєчасне та/або не в повному обсязі нарахування, обчислення чи сплату єдиного внеску є необґрунтованою вимогою з боку органу доходів та зборів, оскільки:

а) органи ДФС України, а також платники єдиного внеску під час здійснення своїх повноважень та обов'язків застосовують приписи Закону № 2464-VI, оскільки правові та організаційні засади забезпечення збору та обліку єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, умови та порядок його нарахування і сплати та повноваження органу, що здійснює його збір та ведення обліку, передбачені саме цим Законом, норми якого є спеціальними, порівнюючи з нормами Закону № 1669-VIII;

б) єдина підстава для звільнення від виконання обов'язків зі сплати єдиного внеску зазначена в нормі п. 93 (у подальшому п. 94) розділу III “Прикінцеві та перехідні положення” Закону № 2464-VI і не передбачає обов'язку подання такого сертифікату;

в) подання заяви як підстави для звільнення від виконання обов'язків, передбачених ч. 2 ст. 6 Закону № 2464-VI, є додатковою умовою для списання і в подальшому відсутності нарахування штрафних санкцій та пені на суми несвоєчасної сплати зобов'язань по єдиному внеску, передбаченому Податковим кодексом України для списання безнадійного податкового боргу; платник єдиного внеску має можливість подання такої заяви протягом певного строку (тридцяти днів) після закінчення антитерористичної операції, натомість, звільнення від відповідальності передбачено безпосередньо у Законі № 2464-VI та не потребує додаткового звернення, оскільки ця норма встановлює “незастосування відповідальності, штрафних та фінансових санкцій” та адресована насамперед до осіб, наділених повноваженнями щодо застосування відповідальності, штрафних і фінансових санкцій;

3) норми законодавства, які допускають неоднозначне або множинне тлумачення, завжди трактуються на користь особи (верховенство права, передбачене як принцип судочинства в Україні (ч. 2 ст. 6 КАСУ), необхідність дотримання європейських стандартів (Закон України № 1402-VIII) та застосування практики Європейського суду з прав людини (ст. 17 Закону України від 23.02.2006 № 347-IV “Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини”, врахування правової позиції цього суду, викладеної в рішенні від 14 жовтня 2010 р. у справі “Щокін проти України” (заяви № 23759/03 та № 37943/06), де суд визначив концепцію якості закону, зокрема з вимогою, щоб він був доступним для заінтересованих осіб, чітким та передбачуваним у своєму застосуванні) обумовлюють, що в разі, коли національне законодавство припустило неоднозначне або множинне тлумачення прав та обов'язків осіб, національні органи зобов'язані застосувати найбільш сприятливий для осіб підхід);

4) факт перебування платників єдиного внеску на обліку в фіскальних органах, розташованих на території населених пунктів, де проводилася антитерористична операція, є підставою для зупинення застосування до таких платників заходів впливу, стягнення і відповідальності за порушення Закону № 2464-VI [9].

Крім цього, Верховний Суд України визначив ознаки типової справи, які у подальшому підлягали вирішенню за зразковим рішенням: позивачі – платники єдиного внеску, визначені у ст. 4 Закону № 2464-VI; відповідач – органи ДФС

України; в) предмет спору – рішення про застосування штрафних санкцій та/або нарахування пені за невиконання обов'язків платника єдиного внеску в період з 14 квітня 2014 року до закінчення антитерористичної операції на підставі ч. 10 та п. 2 ч. 11 ст. 25 Закону № 2464-VI, а також перебування позивачів як платників єдиного внеску на обліку в органах ДФС, розташованих на території населених пунктів, визначених переліком, зазначеним у ст. 2 Закону № 1669-VIII, де проводилася антитерористична операція, розпочата відповідно до Указу Президента України від 14 квітня 2014 р. № 405/2014, що обумовлює звільнення від застосування штрафних санкцій та нарахування пені за несвоєчасну сплату єдиного внеску відповідно до п. 93 (змінений у подальшому на п. 94) розділу VIII “Прикінцеві та перехідні положення” Закону № 2464-VI на період проведення антитерористичної операції [9].

Постанова Верховного Суду України № 812/292/18 по справі ПЗ 9901/22/18 від 06.11.2018 за позовом обласної комунальної установи “Луганський обласний центр підтримки молодіжних ініціатив та соціальних досліджень” до ГУ ДФС у Луганській області щодо скасування рішення про застосування штрафних санкцій та нарахування пені за несвоєчасну сплату єдиного внеску, є зразковим рішенням, яке належить застосовувати в адміністративних справах при вирішенні аналогічних спорів за зверненням платника податків єдиного внеску до суду з позовом до органів ДФС з вимогами скасувати рішення про застосування штрафних санкцій та нарахування пені за невиконання обов'язків платника єдиного внеску в період з 14 квітня 2014 року до закінчення антитерористичної операції на підставі ч. 10 та п. 2 ч. 11 ст. 25 Закону № 2464-VI. Зазначена вище постанова є першим судовим прецедентом подібного роду, винесеним по податковим спорам, її значення для податкового регулювання полягає в тому, що: 1) всі аналогічні справи підлягають вирішенню аналогічно; 2) органи ДФС України не виноситимуть рішень щодо застосування штрафних санкцій та нарахування пені за невиконання обов'язків платника єдиного внеску в період з 14 квітня 2014 р. до закінчення антитерористичної операції на підставі ч. 10 та п. 2 ч. 11 ст. 25 Закону № 2464-VI; 3) право певних платників єдиного внеску на незастосування штрафних санкцій та нарахування пені за невиконання обов'язків платника єдиного внеску в період з 14 квітня 2014 р. до закінчення антитерористичної операції, буде реалізоване; 4) реалізується право на справедливий суд, яке, згідно зі ст. 6 Європейської конвенції з прав людини, полягає у єдиному застосуванні закону.

Таким чином, рішення Верховного Суду України за результатами розгляду зразкової справи як судовий прецедент здійснює безпосереднє нормативне регулювання податкових правовідносин в Україні на сучасному етапі. Враховуючи конфліктність податкових правовідносин, непослідовність вітчизняного законодавця при розробленні та провадженні нових норм податкового законодавства, порушення балансу приватних і публічних інтересів при оподаткуванні на користь публічних інтересів, діяльність ДФС України, спрямовану на забезпечення реалізації виключно фіскальної функції, кількість податкових спорів, що перебувають на розгляді адміністративних судів України, можна прогнозувати появу нових зразкових рішень ВС по податковим спорам, а, отже, – посилення впливу рішень ВС за результатами розгляду зразкової справи як судового прецеденту на податкові правовідносини в Україні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Воронова Л.К.* Фінансове право України: підруч. К.: Прецедент; Моя книга, 2006. С. 56–57.

2. *Дмитрик О.О.* Джерела фінансового права: дис. ... д-ра юрид. наук. Х., 2011. 447 с.
3. *Кривых И.А.* Источники налогового права Российской Федерации: понятие, проблемы классификации, основные принципы действия: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.14. Екатеринбург, 2009. С. 8, 18–19.
4. *Золотарева А.Б., Шталов С.С.* Роль прецедента в налоговом праве. URL: <ftp://ftp.repec.org/opt/ReDIF/RePEc/gai/wpaper/123Zolotareva.pdf> (дата звернення: 15.11.2018).
5. *Налоговое право: учеб. / под ред. С.Г. Пепеляева. М.: Юристъ, 2005. С. 249.*
6. *Сасов К.А.* Судебный прецедент в налоговом праве: правовой ориентир или шпаргалка для судьи? *Налоговый вестник.* 2010. № 11. С. 35–38.
7. *Якушев А.О.* Источники налогового права: новые подходы к изучению. *Финансовое право.* 2009. № 2. С. 34–37.
8. *Цветков И.В.* Прецедент создан. Налоговые споры можно решить, опираясь на вынесенные судебные решения. *Российская бизнес-газета.* 2010. № 18. С. 16–19.
9. Постанова Верховного Суду України від 06.11.2018 № 812/292/18 по справі ПЗ 9901/22/18. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/77911136> (дата звернення: 15.11.2018).
10. Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування: Закон України від 08.07.2017 № 2464-VI. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 2–3. Ст. 11.
11. Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції: Закон України від 15.10.2014 № 1669-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2464-17> (дата звернення: 15.11.2018).
12. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13 квітня 2014 р. “Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України”: Указ Президента України від 14 квітня 2014 р. № 405/2014. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/405/2014> (дата звернення: 15.11.2018).
13. Про затвердження переліку населених пунктів, на території яких здійснювалася антитерористична операція: розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 жовтня 2014 р. № 1053-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1053-2014-p>. (дата звернення: 15.11.2018).
14. Про зупинення дії розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 жовтня 2014 р. № 1053: розпорядження Кабінету Міністрів України від 05.11.2014 № 1079-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1079-2014-p>. (дата звернення: 15.11.2018).
15. Про затвердження переліку населених пунктів, на території яких здійснювалася антитерористична операція, та визнання такими, що втратили чинність, деяких розпоряджень Кабінету Міністрів України: розпорядження Кабінету Міністрів України від 02.12.2015 № 1275-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1275-2015-p> (дата звернення: 15.11.2018).
16. Лист ТПП України від 09.01.2015 № 106/05-5.4. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0106571-15/print> (дата звернення: 15.11.2018).

REFERENCES

1. *Voronova, L.K.* (2006) *Finansove pravo Ukrayiny*. “Financial Law of Ukraine”. K: Precedent; My Book, 56–57 [in Ukrainian].
2. *Dmytryk, O.O.* (2011) *Dzherela finansovoho prava*. “Sources of Financial Law”: thesis ... Doctor of Law. Kh., 447 p. [in Ukrainian].
3. *Kryvykh, I.A.* (2009) *Istochniki nalogovogo prava Rossiyskoy Federatsii: ponyatiye, problemy klassifikatsii, osnovnyye printsipy deystviya*. “Sources of Russian Tax Law: Concept, Problems of Classification, Main Principles of Action”: abstract of a thesis ... Candidate of Law: 12.00.14. Ekaterinburg, P. 8, 18–19 [in Russian].
4. *Zolotareva, A.B., Shatalov, S.S.* *Rol' pretsedenta v nalogovom prave*. “The Role of Precedent in the Tax Law”. URL: <ftp://ftp.repec.org/opt/ReDIF/RePEc/gai/wpaper/123Zolotareva.pdf> (Date of Application: 15.11.2018) [in Russian].
5. *Nalogovoye pravo*. “Tax Law”: textbook / ed. S.H. Pepelyaev. M.: Yurist, 2005. P. 249 [in Russian].
6. *Sasov, K.A.* (2010) *Sudebnyy pretsedent v nalogovom prave: pravovoy oriyentir ili shpargalka dlya sud'i?* “Judicial Precedent in Tax Law: Legal Guide or a Cheat Sheet for a Judge?” *Tax Herald* 11, 35–38 [in Russian].
7. *Yakushev, A.O.* (2009) *Istochniki nalogovogo prava: novyye podkhody k izucheniyu*. “Sources of Tax Law: New Approaches to the Study”. *Financial Law* 2, 34–37 [in Russian].
8. *Tsvetkov, I.V.* (2010) *Pretsedent sozdan. Nalogovyye spory mozno reshit', opirayas' na vynesennyye sudebnyye resheniya*. “The Precedent Has Been Created. Tax Disputes Can Be Resolved Based on Court Decisions”. *Russian Business Newspaper* 18, 16–19 [in Russian].

9. Decree of the Supreme Court of Ukraine dated 06.11.2018 No 812/292/18 in re PZ 9901/22/18. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/77911136> (Date of Application: 15.11.2018) [in Ukrainian].

10. About the Collection and Registration of a Single Contribution to the Compulsory State Social Insurance: Bill of Ukraine dated 07.08.2017 No 2464-VI. Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine. 2011. No 2–3. Art. 11 [in Ukrainian].

11. About Interims for the Period of the Anti-Terrorist Operation: Bill of Ukraine dated 15.10.2014 No 1669-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2464-17> (Date of Application: 15.11.2018) [in Ukrainian].

12. About the Decision of the National Security and Defense Council of Ukraine of April 13, 2014 “About Urgent Measures to Overcome the Terrorist Threat and Preserve the Territorial Integrity of Ukraine”: Decree of the President of Ukraine dated April 14, 2014, No 405/2014. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/405/2014> (Date of Application: 15.11.2018) [in Ukrainian].

13. About Approval of the List of Settlements Where the Anti-Terrorist Operation Took Place: the Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated October 30, 2014 No 1053-r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1053-2014-r> (Date of Application: 15.11.2018) [in Ukrainian].

14. About the Suspension of the Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated October 30, 2014 No 1053 dated November 5, 2014 No 1079-p. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1079-2014-r>. (Date of Application: 15.11.2018) [in Ukrainian].

15. About Approval of the List of Settlements Where the Anti-Terrorist Operation Took Place and the Invalidation of Certain Decrees of the Cabinet of Ministers of Ukraine: Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated 02.12.2015 No 1275-r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1275-2015-p> (Date of Application: 15.11.2018) [in Ukrainian].

16. Letter of the CCI of Ukraine dated January 9, 2015 No 106 / 05-5.4 (Date of Application: 15.11.2018) [in Ukrainian].

UDC 347.73:340.142

V.O. Riadinska,

Doctor of Juridical Sciences, Senior Research Associate,
Chief of the Laboratory,
State Research Institute MIA Ukraine, Kyiv, Ukraine,
ORCID ID 0000-0002-2210-5933,

K.H. Karpushova,

Postgraduate of Kyiv International University,
Kyiv, Ukraine

DECISIONS OF THE SUPREME COURT OF UKRAINE ON RESULTS OF THE EXAMINATION OF MODEL CASE IN TAX LAW

At the present stage, according to the updated legislation, the Decree of the Supreme Court of Ukraine on the results of consideration of model cases (hereinafter – model decisions) have got the signs of judicial precedents. The urgency of the introduction of a judicial precedent is confirmed precisely in the tax legal relationship, as it contributes to the implementation of the right to a fair trial, which, according to Art. 6 of the European Convention on Human Rights, is the unified application of the law.

Paper considers the acquisition of a decision on the results of consideration of model case signs of a judicial precedent on an example of the Decree of the Supreme Court of Ukraine on model case approved by the resolution number 812/292/18 No 812/292/18 on the case PZ 9901/22/18 of 06.11.2018 under the claim of the Regional Community Establishment “Luhansk Regional Center for Support of Youth Initiatives and Social Studies” (hereinafter – LRCSYISS) to the Main Directorate of the State Fiscal Service of Ukraine in the Luhansk region regarding the cancellation of the defendant’s decision from December 13, 2017 No 0040151304 about penalty

charges for the late payment of a single premium. The situation is considered in which certain subjects were entitled to exemption from payment of a single payment, from liability for non-fulfillment of the obligations by the payer of the single payment, from the calculation of penalties and financial sanctions, however, because they could not get a certificate of the TTP because of anti-terrorist operation, the proclaimed rights remained declarative ones. Bodies of the SFS of Ukraine, having received a statement from the payer of a single payment at the main place of registration or at the place of its temporary residence in respect of the exemption from payment of such contribution, continued to charge not only single contributions, but also penalties and penalties for late payment of the single contribution. The Supreme Court of Ukraine passed the resolution to abolish the decision to impose fines and to charge a fine for late payment of the single payment, and recognized this decision as a model one to be applied in administrative cases when dealing with similar disputes. The above-mentioned resolution is the first judicial precedent of such kind, which was passed on tax disputes.

Taking into account the conflict nature of tax legal relations, the inconsistency of the domestic legislator with the development and implementation of new rules of tax legislation, the violation of the balance of private and public interests in taxation in favor of the public interest, the activity of the SFS of Ukraine, which is aimed at the insurance of the implementation of exclusive fiscal functions, the number of tax disputes being considering administrative courts of Ukraine, it is possible to predict the emergence of new exemplary decisions of the Arbitration Court on Tax Disputes, and therefore – strengthening of an influence of the decisions of the Armed Forces on the results of examining the model case as a judicial precedent for tax relations in Ukraine.

Keywords: model case, Supreme Court Decree, payer, court case, source of law.

Отримано 30.11.2018

УДК 342.9:001.89

Д.В. Смерницький,
кандидат юридичних наук,
заступник директора ДНДІ МВС України,
м. Київ, Україна,
ORCID ID 0000-0001-6066-0324

ВИЗНАЧЕННЯ ТА КЛАСИФІКАЦІЯ СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ НАУКОВО-ТЕХНІЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ¹

У статті розглянуто характеристику та класифікацію суб'єктів адміністративно-правового регулювання науково-технічної діяльності. Запропоновано класифікацію суб'єктів адміністративно-правового регулювання науково-технічної діяльності проводити за відповідним адміністративним впливом, що здійснюється на цю сферу суспільного життя.

Крім того, визначено, що суб'єктів адміністративно-правового регулювання науково-технічної діяльності можливо класифікувати більш детально за адміністративним впливом на різні галузі цієї діяльності.

Ключові слова: науково-технічна діяльність, суб'єкти адміністративно-правового регулювання, об'єкти інтелектуальної власності, неприбуткові державні бюджетні установи.

В статье рассмотрены характеристика и классификация субъектов административно-правового регулювання науково-технічної діяльності. Предложено классификацию субъектов административно-правового регулювання науково-технічної діяльності проводить по соответствующему административному влиянию, которое осуществляется на эту сферу общественной жизни.

Кроме того, определено, что субъекты административно-правового регулювання науково-технічної діяльності возможно классифицировать более подробно по административному влиянию на различные отрасли этой деятельности.

Ключевые слова: научно-техническая деятельность, субъекты административно-правового обеспечения, объекты интеллектуальной собственности, неприбыльные государственные учреждения.

Продовжимо проведення дослідження суб'єктів адміністративно-правового регулювання науково-технічної діяльності.

До суб'єктів, які здійснюють правоохоронний вплив на адміністративно-правове регулювання науково-технічної діяльності, варто віднести суб'єкти, які входять до системи правоохоронних органів, системи органів судової влади, системи органів прокуратури.

До суб'єктів, які входять до системи органів судової влади, варто віднести суди спеціалізованої компетенції та загальної юрисдикції.

Спираючись на попередні наші дослідження [1, с. 117–119] та висновки щодо правоохоронних органів, зазначимо, що ми погоджуємося з І.Г. Запорожець

¹ Закінчення. Початок у попередньому номері.

[2, с. 46], яка до правоохоронних органів пропонує відносити лише ті органи, які створені державою для виконання певної, встановленої законодавством, правоохоронної функції, і ця функція є домінуючою у діяльності органу. В той же час ми вважаємо слушною думку О.Л. Соколенко [3], яка, визначаючи склад системи правоохоронних органів, не робить закритого переліку.

Отже, на наш погляд, система правоохоронних органів України на цей час може мати такий вигляд: органи прокуратури, Служби безпеки України, податкова міліція, Управління державної охорони України, Військова служба правопорядку у Збройних Силах України, Національна поліція України, Національна гвардія України, органи охорони державного кордону та інші правоохоронні органи.

До суб'єктів, які здійснюють контролюючий вплив на науково-технічну діяльність, згідно з попередніми дослідженнями [1, с. 120–123] щодо об'єктів інтелектуальної власності (елемент науково-технічної діяльності), які наділені функціями управління у зазначеній сфері, можна віднести Антимонопольний комітет України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України (з функціями захисту прав споживачів) та Міністерство фінансів України (з функціями забезпечення реалізації державної фінансової, бюджетної, податкової, митної політики, політики у сфері державного фінансового контролю), Державну фіскальну службу України (з функціями реалізації державної податкової політики, державної політики у сфері державної митної справи, державної політики з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового, митного законодавства, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску).

Але, мабуть, такий обмежений перелік суб'єктів контролюючого впливу на науково-технічну діяльність не відображає навіть частки зазначеного контролюючого впливу. Нами пропонується не перелічувати конкретних суб'єктів, а перелічити сфери, де задіяний контролюючий вплив на науково-технічну діяльність, який забезпечується відповідними визначеними нормативно-правовими актами, органами виконавчої влади та державними установами й організаціями. Тобто, це фінансовий контроль, контроль у сфері технічного регулювання та захисту прав споживачів, контроль у податковій та митній сфері, контроль у антимонопольній сфері, контроль у трудовій сфері та дотримання правил безпеки праці, в сфері дотримання безпеки науково-технічної продукції та екології тощо.

Розглядаючи суб'єктів адміністративно-правового регулювання технічного регулювання науково-технічної діяльності, варто відзначити, що згідно зі ст. 1 Закону України “Про технічні регламенти та оцінку відповідності” [4] технічне регулювання це правове регулювання відносин у сфері визначення та виконання обов'язкових вимог до характеристик продукції або пов'язаних з ними процесів та методів виробництва, а також перевірки їх додержання шляхом оцінки відповідності та/або державного ринкового нагляду і контролю нехарчової продукції чи інших видів державного нагляду (контролю). А от технічний регламент – це нормативно-правовий акт, в якому визначено характеристики продукції або пов'язані з ними процеси та методи виробництва, включаючи відповідні процедурні положення, додержання яких є обов'язковим. Він може також включати або виключно стосуватися вимог до термінології, позначень, пакування, маркування чи етикетування в тій мірі, в якій вони застосовуються до продукції, процесу або методу виробництва. Отже, в технічних регламентах встановлюються обов'язкові до виконання технічні норми, які одночасно є правовими нормами в сфері науково-технічної діяльності.

До суб'єктів адміністративно-правового забезпечення в сфері технічного регулювання науково-технічної сфери варто віднести суб'єкти загальної компетенції, які для кожної сфери суспільних відносин, мабуть, є традиційними, як то Верховна Рада України, Президент України та Кабінет Міністрів України, центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері технічного регулювання та центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері технічного регулювання.

Крім того, повноваження щодо організаційного та правового забезпечення технічного регулювання в сфері науково-технічної діяльності покладені й на інші центральні органи виконавчої влади відповідно до ст. 8 Закону України “Про технічні регламенти та оцінку відповідності” [4].

Також необхідно дослідити суб'єкти, які здійснюють адміністративно-правове регулювання метрологічного забезпечення науково-технічної діяльності, адже це вельми важливий напрям впливу на наукову-технічну діяльність та суспільні відносини в цілому.

До структури національної метрологічної служби у нашій державі відносяться згідно зі ст. 9 Закону України “Про метрологію та метрологічну діяльність” [5]:

1) центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері метрології та метрологічної діяльності;

2) центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері метрології та метрологічної діяльності;

3) центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері метрологічного нагляду;

4) наукові метрологічні центри;

5) державні підприємства, які належать до сфери управління центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері метрології та метрологічної діяльності, та провадять метрологічну діяльність в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, містах обласного значення (далі – метрологічні центри);

6) Служба єдиного часу і еталонних частот, Служба стандартних зразків складу та властивостей речовин і матеріалів, Служба стандартних довідкових даних про фізичні сталі та властивості речовин і матеріалів;

7) метрологічні служби центральних органів виконавчої влади, інших державних органів, підприємств та організацій;

8) органи з оцінки відповідності засобів вимірювальної техніки та повірочні лабораторії.

Крім того, у центральних органах виконавчої влади в інших державних органах, в органах управління об'єднань підприємств, на підприємствах та в організаціях відповідно до ст. 14 Закону України “Про метрологію та метрологічну діяльність” [5] можуть утворюватися метрологічні служби для проведення робіт (надання послуг), пов'язаних із забезпеченням єдності вимірювань у визначених сферах діяльності.

Розглядаючи адміністративно-правове регулювання науково-технічної діяльності, неможливо оминати в наших дослідженнях сферу міжнародних відносин, що безпосередньо впливає на організаційне та правове регулювання розвитку наукових досліджень та науково-технічних розробок в нашій державі.

Відповідно до ст. 66 Закону України “Про наукову і науково-технічну діяльність” [6] держава створює необхідні правові та економічні умови для здійснення суб'єктами наукової і науково-технічної діяльності вільних та рівноправних

відносин з науковими та науково-технічними організаціями, іноземними юридичними особами, міжнародними науковими організаціями, іноземними та міжнародними науковими товариствами та об'єднаннями, якщо ці відносини не суперечать законодавству України.

Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері наукової і науково-технічної діяльності, визначає порядок реєстрації та проводить державну реєстрацію міжнародних науково-технічних програм і проектів, що виконуються в рамках міжнародного науково-технічного співробітництва українськими вченими, а також грантів, що надаються в рамках такого співробітництва.

Отже, до суб'єктів, які впливають на адміністративно-правове регулювання науково-технічної діяльності варто віднести і суб'єктів, які впливають на організаційне та правове регулювання встановлення відповідних правових норм щодо міжнародного співробітництва у визначеній сфері, а також організації робіт з наукових досліджень та науково-технічних розробок із закордонними установами й організаціями.

Тобто, до суб'єктів адміністративно-правового регулювання міжнародної діяльності у науково-технічній сфері варто включити визначених вище суб'єктів галузевого впливу, а також безпосередньо суб'єкт правового впливу на міжнародні стосунки, а саме Міністерство закордонних справ України як основний суб'єкт адміністративного впливу на складову міжнародних відносин у науково-технічній діяльності.

Міністерство закордонних справ України відповідно до Положення, яке затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 30 березня 2016 року № 281 [7], є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері зовнішніх зносин.

Вплив на фінансову складову науково-технічної діяльності як елемент загального адміністративно-правового регулювання здійснюють Міністерство фінансів України та Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. Звісно, ці суб'єкти відносяться до галузевих суб'єктів адміністративно-правового забезпечення фінансової діяльності в державі, а отже, і в сфері науково-технічної діяльності.

Відповідно до затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 року № 375 [8] Положення про Міністерство фінансів України, Мінфін є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну фінансову та бюджетну політику, державну політику у сфері організації та контролю за виготовленням цінних паперів, документів суворої звітності, бухгалтерського обліку, випуску і проведення лотерей, а також забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері державного фінансового контролю, казначейського обслуговування бюджетних коштів, запобігання і протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму та забезпечує формування єдиної державної податкової, митної політики, державної політики з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового та митного законодавства, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску, державної політики у сфері видобутку, виробництва, використання та зберігання дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органогенного утворення та напівдорогоцінного каміння, їх обігу та обліку.

Мінекономрозвитку України відповідно до Положення, яке затверджено Указом Президента України від 31 травня 2011 року № 634/2011 [9], входить до системи органів виконавчої влади і є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної політики економічного і соціального розвитку, цінової, інвестиційної, зовнішньоекономічної політики, державної політики у сферах торгівлі, інтелектуальної власності, державної регіональної політики, державної політики з питань розвитку підприємництва, технічного регулювання та захисту прав споживачів, а також міжвідомчої координації з питань економічного і соціального співробітництва України з Європейським Союзом.

Крім Міністерства фінансів України та Міністерства економічного розвитку і торгівлі України до суб'єктів адміністративно-правового регулювання науково-технічної діяльності з фінансовим впливом слід віднести всі органи виконавчої влади та державні установи, що є розпорядниками державного бюджету на наукові розробки та науково-технічні дослідження, в тому числі, які проводять науково-технічні розробки оборонного призначення, військової та спеціальної техніки відповідно до Закону України “Про державне оборонне замовлення” [10], постанови Кабінету Міністрів України від 27 квітня 2011 року № 464 “Питання державного оборонного замовлення” [11], постанови Кабінету Міністрів України від 20 лютого 2013 року № 120 “Про затвердження Порядку розроблення, освоєння та випуску нових видів продукції оборонного призначення, а також припинення випуску існуючих видів такої продукції” [12], а також постанови Кабінету Міністрів України від 25 лютого 2015 року № 345 “Про затвердження Порядку постачання озброєння, військової і спеціальної техніки та боєприпасів під час особливого періоду, введення надзвичайного стану, проведення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії та у період проведення антитерористичної операції” [13].

Також нами у попередніх дослідженнях [1, с. 125–127] були визначені суб'єкти, які входять до системи державного регулювання у сфері трансферу технологій. Це підгрупа суб'єктів, яка задіяна у державному регулюванні забезпечення прав на об'єкти інтелектуальної власності, а також науково-технічної діяльності в цілому. Зазначені суб'єкти визначені Законом України “Про державне регулювання діяльності у сфері трансферу технологій” [14], який визначає правові, економічні, організаційні та фінансові засади державного регулювання діяльності у сфері трансферу технологій і спрямований на забезпечення ефективного використання науково-технічного та інтелектуального потенціалу України, технологічності виробництва продукції, охорони майнових прав на вітчизняні технології та/або їх складові на території держав, де планується або здійснюється їх використання, розширення міжнародного науково-технічного співробітництва у цій сфері.

Відповідно до ст. 3 Закону України “Про державне регулювання діяльності у сфері трансферу технологій” [14] суб'єктами трансферу технологій є:

– уповноважений орган з питань формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері трансферу технологій, уповноважений орган з питань реалізації державної політики у сфері трансферу технологій, інші центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, а також Національна академія наук України та галузеві академії наук, які беруть участь у закупівлі, передачі та/або використанні технологій;

– підприємства, наукові установи, організації, вищі навчальні заклади та інші юридичні особи незалежно від форми власності, що створюють та/або використовують технології та/або їх складові і яким належать або передаються майнові права на використання об'єктів права інтелектуальної власності, що є складовими технологій;

– фізичні особи, які безпосередньо беруть участь у створенні, трансфері та застосуванні технологій та/або їх складових, надають необхідні для цього інформаційні, фінансові та інші послуги на всіх стадіях просування технологій та/або їх складових на ринок.

Також нами було запропоновано класифікацію суб'єктів адміністративно-правового забезпечення науково-технічної діяльності за адміністративним впливом на різні сфери цієї діяльності.

Тобто галузевий вплив на сферу науково-технічної діяльності у певній, відповідній сфері цієї діяльності, як то легка промисловість, машинобудування, космічна галузь, технічне забезпечення сільського господарства, медичного забезпечення тощо. До цих суб'єктів слід віднести органи виконавчої влади, які згідно з чинним законодавством відповідають за організацію та правове регулювання відповідної сфери науково-технічної діяльності, а також державні установи, яким делеговані зазначені вище права з приводу організаційно-правового забезпечення.

Вплив на специфічні сфери науково-технічної діяльності, як то розробка спеціальної, військової техніки, створення об'єктів оборонного призначення, об'єктів спеціальних технічних засобів та ін. теж покладаються на відповідні органи виконавчої влади такі, як Міністерство оборони України, Міністерство внутрішніх справ України, Національну поліцію України, Національну гвардію України, Державну прикордонну службу України, Службу безпеки України та ін.

Досліджуючи суб'єкти адміністративно-правового регулювання науково-технічної діяльності, варто дійти висновку, що їх склад надто багатоманітний та майже всі, а може, цілком всі, органи виконавчої влади та державні установи, яким делеговано функції адміністративного регулювання у зазначеній сфері, вносять свій відповідний вплив на цю сферу. Тому, на нашу думку, доцільно встановити певне визначення суб'єктів адміністративно-правового регулювання науково-технічної діяльності.

Отже, суб'єктами адміністративно-правового регулювання науково-технічної діяльності є органи виконавчої влади або державні установи, яким делеговано відповідні функції державного управління в певній сфері суспільних відносин, громадські організації, що здійснюють організаційний та правовий вплив на елементи суспільних відносин у сфері науково-технічної діяльності, а також впливають на нормотворчу роботу з метою створення відповідних нормативно-правових актів щодо регулювання науково-технічної діяльності в цілому та її елементів, як то галузевого, фінансового, екологічного впливу тощо.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Смерницький Д.В.* Адміністративно-правове забезпечення прав інтелектуальної власності в системі МВС України: монографія / за заг. ред. К.І. Белякова. К.: ДНДІ МВС України, 2014. 252 с.
2. *Запорожець І.Г.* Адміністративно-правові засади управління у сфері охорони прав на об'єкти інтелектуальної власності: дис ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків. нац. ун-т внутр. справ. Х., 2006. 201 с.
3. *Соколенко О.Л.* Види правоохоронних органів України. Форум права. 2012. № 3. С. 699–705. URL: <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-3/12colrou.pdf> (дата звернення: 06.03.2018).
4. Про технічні регламенти та оцінку відповідності: Закон України від 15 січня 2015 р. № 124-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 14. Ст. 96.
5. Про метрологію та метрологічну діяльність: Закон України від 5 червня 2014 р. № 1314-VII. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 30. Ст. 1008.
6. Про наукову і науково-технічну діяльність: Закон України від 26 листопада 2015 р. № 848-VIII. Відомості Верховної Ради. 2016. № 3. Ст. 25.
7. Про затвердження Положення про Міністерство закордонних справ України: постанова Кабінету Міністрів України від 30 березня 2016 р. № 281. Офіційний вісник України. 2016. № 30. С. 55. Ст. 1195.
8. Про затвердження Положення про Міністерство фінансів України: постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 375. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/375-2014-p> (дата звернення: 06.03.2018).

9. Про затвердження Положення про Міністерство економічного розвитку і торгівлі: Указ Президента України від 31 травня 2011 р. № 634/2011. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua> (дата звернення: 06.03.2018).

10. Про державне оборонне замовлення: Закон України від 3 березня 1999 року № 464-XIV. Відомості Верховної Ради України. 1999. № 17. Ст. 111.

11. Питання державного оборонного замовлення: постанова Кабінету Міністрів України від 27 квітня 2011 року № 464. Офіційний вісник України. 2011. № 34. С. 27. Ст. 1402.

12. Про затвердження Порядку розроблення, освоєння та випуску нових видів продукції оборонного призначення, а також припинення випуску існуючих видів такої продукції: постанова Кабінету Міністрів України від 20 лютого 2013 р. № 120. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/120-2013-p> (дата звернення: 06.03.2018).

13. Про затвердження Порядку постачання озброєння, військової і спеціальної техніки та боєприпасів під час особливого періоду, введення надзвичайного стану, проведення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії та у період проведення антитерористичної операції: постанова Кабінету Міністрів України від 25 лютого 2015 р. № 345. Офіційний вісник України. 2015. № 44. С. 24. Ст. 1372.

14. Про державне регулювання діяльності у сфері трансферу технологій: Закон України від 14 вересня 2006 р. № 143-V. Відомості Верховної Ради України. 2006. № 45. Ст. 434.

REFERENCES

1. *Smernitsky, D.V.* (2014) *Administrativno-pravove zabezpechennya prav intelektualnoyi vlasnosti v systemi MVS Ukrayiny*. “Administrative and Legal Provision of Intellectual Property Rights in the System of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine”: monograph / edit. K.I. Beliakov. K.: State Research Institute MIA Ukraine. 252 p. [in Ukrainian].

2. *Zaporozhets, I.G.* (2006) *Administrativno-pravovi zasady upravlinnya u sferi okhorony prav na obyektu intelektualnoyi vlasnosti*. “Administrative and Legal Principles of Management in the Field of Protection of Rights to Intellectual Property Objects”: thesis ... cand. of law: 12.00.07. Kharkiv. 201 p. [in Ukrainian].

3. *Sokolenko, O.L.* (2012) *Vydy pravookhoronnykh orhaniv Ukrayiny*. “Types of Law Enforcement Agencies of Ukraine”. *Forum of Right* 3, 699–705. URL: <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-3/12colpou.pdf> (Date of Application: 06.03.2018) [in Ukrainian].

4. On Technical Regulations and Conformity Assessment: Law of Ukraine dated January 15, 2015. No 124-VIII. *Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*. 2015. No 14. Art. 96 [in Ukrainian].

5. On Metrology and Metrological Activity: Law of Ukraine dated June 5, 2014 No 1314-VII. *Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*. 2014. No 30. Art. 1008

6. On Scientific and Scientific-Technical Activity: Law of Ukraine dated November 26, 2015. No 848-VIII. *Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*. 2016. No 3. Art. 25 [in Ukrainian].

7. On Approval of the Regulation on the Ministry of Foreign Affairs of Ukraine: Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated March 30, 2016, No 281. *Official Bulletin of Ukraine*. 2016. No 30. P. 55. Art. 1195 [in Ukrainian].

8. On Approval of the Regulation on the Ministry of Finance of Ukraine: Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated August 20, 2014 No 375. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/375-2014-p> (Date of Application: 06.03.2018) [in Ukrainian].

9. On Approval of the Regulation on the Ministry of Economic Development and Trade: Decree of the President of Ukraine dated May 31, 2011 No 634/2011. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua> (Date of Application: 06.03.2018) [in Ukrainian].

10. On State Defense Order: Law of Ukraine dated March 3, 1999. No 464-XIV. *Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*. 1999. No 17. Art. 111 [in Ukrainian].

11. The Issue of the State Defense Order: Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated April 27, 2011 No 464. *Official Bulletin of Ukraine*. 2011. No 34. P. 27. Art. 1402 [in Ukrainian].

12. On Approval of the Procedure for the Development and Release of New Types of Defense Products, as Well as the Termination of the Production of Existing Types of Such Products: Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated February 20, 2013 No 120. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/120-2013-p> (Date of Application: 06.03.2018) [in Ukrainian].

13. On Approval of the Procedure for the Supply of Arms, Military and Special Equipment and Ammunition for a Special Period, the Introduction of a State of Emergency, the Implementation of Measures for the National Security and Defense, Repression and Deterrence of Armed Aggression and during the Period of the Antiterrorist Operation: Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated February 25, 2015. No 345. *Official Bulletin of Ukraine*. 2015. No 44. P. 24. Art. 1372 [in Ukrainian].

14. On the State Regulation of Activities in the Field of Technology Transfer: Law of Ukraine dated September 14, 2006. No 143-V. *Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*. 2006. No 45. Art. 434 [in Ukrainian].

UDC 342.9:001.89

D.V. Smernitskyi,
Candidate of Juridical Sciences,
Co-Chief of Director, State Research Institute MIA Ukraine,
Kyiv, Ukraine,
ORCID ID 0000-0001-6066-0324

**DEFINITION AND CLASSIFICATION OF THE SUBJECTS
OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF SCIENTIFIC
AND TECHNICAL ACTIVITIES**

Paper deals with the characteristics and classification of subjects of administrative and legal regulation of scientific and technical activities. The classification of subjects of administrative and legal regulation of scientific and technical activity is suggested to be conducted with the appropriate administrative influence exercised in this sphere of public life, namely: general influence of the state on the sphere of scientific and technical activity; branch influence on social relations in relation to scientific and technical activity; influence on information provision of the sphere of scientific and technical activity as an element of general administrative-legal regulation; controlling influence on the scientific and technical sphere as an element of general administrative-legal regulation; law enforcement influence on the sphere of public relations in scientific and technical activity as an element of general administrative-legal regulation; technical regulation of scientific and technical activity as an element of general administrative-legal regulation; influence on the metrological provision of the scientific and technical sphere as an element of general administrative-legal regulation; influence on the financial component of scientific and technical activity as an element of general administrative-legal regulation; influence on intellectual property in the field of scientific and technical activity as an element of general administrative-legal regulation; influence on the ecological component of scientific and technical activity as an element of general administrative-legal regulation; influence on the system of state regulation in the sphere of technology transfer as an element of general administrative-legal regulation of scientific and technical activities; influence on the sphere of international relations on scientific and technical activity as an element of general administrative-legal regulation, etc. In addition, it is determined that subjects of administrative and legal regulation of scientific and technical activities may be classified in more detail on the administrative influence on different branches of this activity, namely: branch influence on the sphere of scientific and technical activity in a certain, relevant field of this activity, such as light industry, machine building, space industry, technical support of agriculture, medical care, etc.; influence on a specific sphere of scientific and technical activity, as the development of special, military equipment, the creation of objects of defense purposes, objects of special technical means, etc.

Keywords: scientific and technical activities, subjects of administrative and legal regulation, objects of intellectual property, unprofitable state-financed organizations.

Отримано 29.11.2018

УДК 342.729(477)

Г.В. Федотова,

доктор юридичних наук,
старший науковий співробітник,
начальник відділу ДНДІ МВС України,
м. Київ, Україна,
ORCID ID 0000-0002-7798-3143,

С.М. Онищенко,

здобувач ДНДІ МВС України,
провідний науковий співробітник
ДНДІ МВС України, м. Київ, Україна,
ORCID ID 0000-0002-9944-5995

СУБ'ЄКТИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НА МИРНІ ЗІБРАННЯ: ПРОБЛЕМА ПРАВОВОГО ВИЗНАЧЕННЯ

У статті на основі аналізу вітчизняного та міжнародного законодавства, а також тлумачення норм права науковцями досліджено особливості суб'єктного складу правовідносин, що виникають у ході реалізації права на мирні зібрання. Розглянуто запропоновані вітчизняними науковцями класифікації основних сторін реалізації права на мирні зібрання, підходи до виокремлення певних категорій суб'єктів, що беруть участь у таких заходах. Зроблено висновок, що чітке визначення класифікації основних суб'єктів реалізації права на мирні зібрання сприятиме зрозумілій регламентації їх прав та обов'язків, визначенню окресленого кола повноважень органів державної влади для максимального забезпечення проведення мирних зібрань.

Ключові слова: мирні зібрання, право громадян на мирні зібрання, реалізація права, суб'єкти права.

В статье на основе анализа отечественного и международного законодательства, а также толкования норм права учеными исследованы особенности субъектного состава правоотношений, возникающих в ходе реализации права на мирные собрания. Рассмотрены предложенные отечественными учеными классификации основных сторон реализации права на мирные собрания, подходы к выделению определенных категорий субъектов, участвующих в таких мероприятиях. Сделан вывод, что четкое определение классификации основных субъектов реализации права на мирные собрания будет способствовать регламентации их прав и обязанностей, определению очерченного круга полномочий органов государственной власти для максимального обеспечения проведения мирных собраний.

Ключевые слова: мирные собрания, право граждан на мирные собрания, реализация права, субъекты права.

Проблемні питання реалізації прав людини завжди залишаються серед актуальних викликів для держави, громадян та інститутів громадянського суспільства і набувають глобального характеру в тому аспекті, що стосується не тільки їх регламентації, а насамперед розв'язання в практичній площині.

Незважаючи на закріплення прав людини як нормативних положень у міжнародних актах і законодавстві окремих держав, вони не отримують відповідного здійснення. Вочевидь, що одного приведення прав людини у статус правових норм недостатньо для того, щоб вони “працювали” в певному суспільстві, тому повинен існувати механізм їх реалізації [1, 76]. Однією з безпосередніх ланок такого механізму є визначення особливостей суб’єктного складу правовідносин, що виникають у ході реалізації права на мирні зібрання. Саме поглиблене висвітлення цього аспекту на основі аналізу вітчизняного та міжнародного законодавства, а також тлумачення норм права науковцями, і є метою нашої статті.

Проблеми реалізації, забезпечення права громадян вже досліджувалися в працях фахівців у різних галузях права, насамперед, конституційного та адміністративного: О.М. Алояна, В.О. Басс, Ю.П. Битяка, О.В. Васьковської, В.В. Галуцька, Ю.В. Гаруста, В.А. Глуховері, І.П. Голосніченка, О.Ю. Дрозда, Б.М. Ємельянова, О.М. Єшук, Д.В. Журавльова, В.В. Ковальської, А.Т. Ковальчука, А.Т. Комзюка, О.В. Копана, В.В. Копеїчикова, М.В. Лошицького, А.А. Манжули, Р.С. Мельника, В.Ю. Оксін, В.І. Олефіра, В.Г. Поліщука, Л.Л. Попова, Є.Ю. Соболя, К.І. Чижмарь, А.Г. Чубенка, С.А. Шепітька, В.К. Шкарупи та інших. Втім багато аспектів цієї теми, зокрема суб’єктний склад правовідносин, що виникають у ході реалізації права на мирні зібрання, залишаються малодослідженими і потребують ретельної подальшої розробки, оскільки права громадян на мирні зібрання є індикатором оцінки стану державної влади та суспільства загалом.

У Керівних принципах зі свободи мирних зібрань зазначено, що “кожен має право на свободу мирних зібрань. Під час мирних зібрань відповідні органи влади зобов’язані не допускати дискримінації за жодною ознакою стосовно будь-якої особи чи групи осіб. Свобода організувати зібрання та брати у них участь має бути гарантована фізичним особам, групам, незареєстрованим об’єднанням, юридичним особам та іншим видам організацій; громадянам і негромадянам країни (враховуючи осіб без громадянства, біженців, іноземних громадян, осіб, які шукають притулку, мігрантів та туристів); дітям, жінкам і чоловікам; працівникам правоохоронних органів, а також особам, які не володіють повною право- та дієздатністю (враховуючи осіб, які страждають на психічні захворювання); представникам сексуальних меншин” (п. 4.5 “Недискримінація”).

В Україні на сьогодні досить актуальною є проблема ефективного використання потенціалу Конституції для державотворчого процесу, втілення її приписів у реальне життя, визначення її чинників, які негативно впливають на реалізацію конституційних норм. Конституційні норми втілюються в Основному Законі здебільшого у вигляді норм-засад і є нормами узагальненого порядку. Вони деталізуються в поточному галузевому законодавстві, саме це дає можливість створити ефективний механізм реалізації функцій держави, захисту відповідних прав людини і громадянина [2].

Тому з метою встановлення кола суб’єктів реалізації права на мирні зібрання насамперед звернемось до положень Основного закону. Право громадян збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації закріплене у статті 39 Конституції України та є їх невідчужуваним і непорушним правом, гарантованим Основним Законом України. Загальний аналіз національного законодавства свідчить, що наразі це єдина норма, що безпосередньо врегулює реалізацію права на мирні зібрання. Згідно з частиною третьою статті 8 Конституції України норми Конституції є нормами прямої дії. Вони застосовуються безпосередньо незалежно від того, чи прийнято на їх розвиток відповідні закони або інші нормативно-правові акти.

Обмеження щодо реалізації цього права, як зазначено у статті 39 Основного закону, може встановлюватися судом відповідно до закону і лише в інтересах національної безпеки та громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей.

Як ми бачимо, будь-який громадянин може виступати або організатором зібрання, або його учасником. Чи наділені таким правом юридичні особи?

Чіткої відповіді на це питання Конституція України не дає. Аналізуючи сформульовану проблему, Р.С. Мельник цілком слушно стверджує, що юридичні особи можуть бути носіями відповідних прав. Так, наприклад, у ч. 2 ст. 14 Конституції України наголошується на тому, що юридичні особи можуть набувати і реалізовувати право власності на землю; відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 12 Закону України від 13.01.2011 № 2939-VI “Про доступ до публічної інформації” юридичні особи можуть бути запитувачами інформації тощо. З огляду на це, як наслідок, не виключається можливість наділення юридичних осіб правом і на участь у мирних зібраннях, у межах реалізації якого вони можуть реалізовувати як функції організатора зібрання, так і безпосередньо брати участь у його проведенні. Звертаючи увагу на юридичних осіб як учасників мирних зібрань, зазначимо, що в такому разі йдеться лише про юридичних осіб приватного права. Юридичні особи публічного права не можуть бути носіями основоположних прав, закріплених у Конституції України [3, 111–112].

О.С. Шкарнега розкриває це питання в контексті громадських об'єднань та політичних партій. Відповідно до ст. 1 Закону України від 22.03.2012 № 4572-VI “Про громадські об'єднання”, громадське об'єднання це – добровільне об'єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних, та інших інтересів. У свою чергу, громадське об'єднання за організаційно-правовою формою утворюється як громадська організація або громадська спілка. Громадська організація – це громадське об'єднання, засновниками та членами (учасниками) якого є фізичні особи, а громадська спілка – це громадське об'єднання, засновниками якого є юридичні особи приватного права, а членами (учасниками) можуть бути юридичні особи приватного права та фізичні особи. Але слід звернути увагу на той факт, що зазначений вище Закон передбачає право фізичним особам створювати громадське об'єднання без статусу юридичної особи, адже на практиці до такого громадського об'єднання не може бути звернено позовні вимоги суб'єкта владних повноважень та й він сам не може бути позивачем, виходячи із розуміння ст. 48 КАС України (щодо адміністративно процесуальної правосуб'єктності). Наявність такого права: створювати громадське об'єднання без статусу юридичної особи і бути організатором мирного зібрання є тією “шпаринкою”, де можна обійти закон, що, у свою чергу, може мати загрозливий характер.

Політичні партії також можуть бути організатором мирного зібрання. Відповідно до ст. 2 Закону України від 05.04.2001 № 2365-III “Про політичні партії”, політична партія – це зареєстроване згідно з законом добровільне об'єднання громадян – прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, що має своєю метою сприяння формуванню і вираженню політичної волі громадян та бере участь у виборах та інших політичних заходах [4].

Окремо слід зупинитися також і на питанні особливостей реалізації права на мирне зібрання іноземцями та особами без громадянства. Не можна залишати поза увагою те, що право на мирні збори та демонстрації закріплене в багатьох міжнародних документах, які ратифіковано Верховною Радою України і відтак стали органічною частиною законодавства. Основним інструментом гарантування

права на мирні зібрання в Європі стала Конвенція про захист прав людини та основних свобод [5].

Слід зазначити, що ст. 11 Конвенції зазначене право віднесено до переліку прав людини, що, відповідно, поширює його не лише на громадян, а й на іноземців. Викладеним, відповідно, пояснюється той факт, що в останніх європейських законах про мирні зібрання не відбувається розмежування між громадянами та іноземцями. Подібний підхід можна, зокрема, пояснити тим, що іноземцям, як і громадянам, належить ряд прав, які надзвичайно тісно пов'язані з правом на участь у мирному зібранні. Інакше кажучи, іноземці можуть брати участь у мирних зібраннях з посиланням на такі права, як право на вільний розвиток особистості, право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань. З огляду на це іноземцям, так само як і громадянам України, має бути гарантована можливість організовувати мирні зібрання та брати у них участь [3, 111].

Л.В. Ярмол узагальнив думки ряду науковців, які вважають, що право на мирні зібрання має власним суб'єктом як суспільство взагалі, так і окремі спільноти зокрема. Складно уявити реальне здійснення світовою спільнотою цього права, але не слід заперечувати можливість такого феномену, враховуючи, наприклад, узгоджені та скоординовані міждержавні демонстрації, походи тощо. Учені вважають, що іноземців та осіб без громадянства можна розглядати як суб'єктів права на мирні зібрання, із можливими обмеженнями. Такі обмеження мають насамперед полягати у тривалішому терміні повідомлення про мирні зібрання (для організаторів, що не є громадянами України). Не можемо погодитися із такою пропозицією щодо обмежень іноземців та осіб без громадянства як суб'єктів права на мирні зібрання. Вважаємо, що це є дискримінація щодо них. Окрім того, у соціально неоднорідному суспільстві не можна провести таке мирне зібрання, в котрому суб'єктом було б суспільство загалом [6].

Крім широкої групи суб'єктів, що використовують своє право на мирні зібрання, розглянемо основні суб'єкти, що забезпечують можливість його реалізації. Під час проведення мирних зібрань особливої актуальності набуває питання гарантування безпеки і порядку. Це завдання покладено на низку суб'єктів, серед яких вагома роль належить органам виконавчої влади, органам місцевого самоврядування, а також Національній поліції України та Національній гвардії України.

Реалізацію повноважень щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян під час проведення мирних зібрань покладено на органи місцевого самоврядування. Відповідно до пп. 3 п. "б" ч. 1 ст. 38 Закону України від 21.05.1997 № 280/97-ВР "Про місцеве самоврядування в Україні", до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належить вирішення відповідно до закону питань про проведення зборів, мітингів, маніфестацій і демонстрацій, спортивних, видовищних та інших масових заходів, здійснення контролю за забезпеченням при їх проведенні громадського порядку. Стаття 16 Закону України від 9.IV.1999 № 586-XIV "Про місцеві державні адміністрації" визначає місцевій державній адміністрації функції зі здійснення на відповідній території державного контролю, зокрема, за додержанням правил транспортного обслуговування, громадського порядку, правил технічної експлуатації транспорту та дорожнього руху.

Національна поліція України відповідно до статті 30 Закону України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII "Про Національну поліцію" для охорони прав і свобод людини, запобігання загрозам публічній безпеці і порядку або припинення їх порушення застосовує в межах своєї компетенції поліцейські превентивні заходи та заходи примусу, а також для виконання покладених на неї завдань вживає заходів реагування на правопорушення, визначені Кодексом України про адмініст-

ративні правопорушення та Кримінальним процесуальним кодексом України, на підставі та в порядку, визначених законом, а також інші заходи, визначені окремими законами.

Зрештою, коли ми розглянули суб'єкти, які у той чи інший спосіб причетні до реалізації права на мирні зібрання, розглянемо спроби науковців розмежувати їх за певними видами. Наприклад, М.С. Лемішко пропонує усіх суб'єктів масових публічних заходів поділяти на такі групи (категорії): а) ініціатори; б) організатори; в) учасники; г) органи державної влади загальної компетенції; г) органи місцевого самоврядування; д) органи державної виконавчої влади спеціальної компетенції, на які покладається обов'язок забезпечувати громадський порядок і безпеку учасників масових заходів й сторонніх осіб, які з різних причин опинилися в місці їх проведення. Окремим суб'єктом, права та свободи якого також потребують врахування й забезпечення в процесі проведення масового публічного заходу, він пропонує вважати й осіб, які мешкають безпосередньо поряд з місцем його проведення [7, 10].

Наведена вище класифікація, хоча й була запропонована досить давно, знайшла свій подальший розвиток у дослідженні О.В. Тронько, яка виділяє такі категорійні групи, як: ініціатори; організатори; безпосередні учасники; органи Національної поліції та громадського порядку під час мирних масових зібрань. Так само дослідниця виділяє окремий суб'єкт, який на її думку, може виникнути у процесі проведення мирного публічного заходу – особи, які з різних причин опинилися саме в безпосередньому місці проведення заходу або проживають поруч із ним. Крім того, факультативним і одночасно особливим суб'єктом правовідносин, що можуть виникнути після надходження від організаторів повідомлення про намір провести масовий публічний захід, можна вважати й суд [8, 58].

На наш погляд, дещо невинуватим є виключення категорії органи місцевого самоврядування та органи державної виконавчої влади, на які покладається обов'язок забезпечувати громадський порядок і безпеку учасників масових заходів й сторонніх осіб, які з різних причин опинилися в місці їх проведення. Викликає деякі застереження необхідність виокремлення двох споріднених, на нашу думку, категорій ініціаторів та організаторів мирного зібрання. Не заперечуючи різницю між ними, все ж слід наголосити, що більшість дослідників оперують лише категорією “організатор”. Її ми також бачимо у двох більш-менш актуальних на сьогодні законопроектах про гарантії прав на мирні зібрання [9].

Підсумовуючи викладене, можемо дійти висновку, що сьогодні на законодавчому рівні не врегульовано правила для всіх учасників мирних зібрань, оскільки досі конкретно не визначено їх суб'єктний склад та не узагальнено у спеціальному нормативному акті щодо гарантії прав на мирні зібрання. Чітке визначення класифікації основних суб'єктів реалізації права на мирні зібрання сприятиме зрозумілій регламентації їх прав та обов'язків, визначенню окресленого кола повноважень органів державної влади для максимального забезпечення проведення мирних зібрань.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Ельнікова М.О.* Удосконалення механізму реалізації та захисту прав людини в Україні. Проблеми законності. 2015. Вип. 129. С. 76–83.
2. *Жильнікова Н.Д.* Реалізація прав людини і громадянина в контексті принципу верховенства права. URL: http://legalactivity.com.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=95%3A2011-10-05-04-30-24&catid=14%3A-2&Itemid=10&lang=en (дата звернення: 22.11.2018).
3. *Мельник Р.С.* Право на свободу мирних зібрань: теорія і практика. К, 2015. 168 с.
4. *Шкарнега О.С.* Проведення у справах щодо реалізації права на мирні зібрання: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2016. 239 с.
5. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950: ратифіковано Законом України від 17.07.97 № 475/97. Дата оновлення: 09.02.2006. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/475/97-вр> (дата звернення: 22.11.2018).

6. Ярмол Л.В. Право на мирні зібрання: до уточнення загальнотеоретичної характеристики. URL: http://ena.lp.edu.ua/bitstream/ntb/37407/1/50_331-337.pdf (дата звернення: 22.11.2018).
7. Лемішко М.С. Конституційно-правові основи участі громадян України у масових публічних заходах: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2009. 20 с.
8. Тронько О.В. Адміністративно-правові засади реалізації права громадян на мирні зібрання: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2016. 218 с.
9. Проект закону про гарантії свободи мирних зібрань URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57310; Проект Закону про гарантії свободи мирних зібрань в Україні URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57396 (дата звернення: 22.11.2018).

REFERENCES

1. *Yelnikova, M.O.* (2015) Udoskonalennia mekhanizmu realizatsii ta zakhystu prav liudyny v Ukraini. Problemy zakonnosti. "Improvement of the Mechanism for the Implementation and Protection of Human Rights in Ukraine. Issues of Legality". Issue 129, 76–83 [in Ukrainian].
2. *Zhylnikova, N.D.* Realizatsiia prav liudyny i hromadianyna v konteksti pryntsyphu verkhovenstva prava. "Realization of Human Rights and Citizen in the Context of the Rule of Law Principle". URL: http://legalactivity.com.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=95%3A2011-10-05-04-30-24&catid=14%3A-2&Itemid=10&lang=en (Date of Application: 22.11.2018) [in Ukrainian].
3. *Melnyk, R.S.* (2015) Pravo na svobodu myrnykh zibrann teoriia i praktyka. "The Right to Freedom of Peaceful Assembly: Theory and Practice". K. 168 p. [in Ukrainian].
4. *Shkarneha, O.S.* (2016) Provadzheniia u spravakh shchodo realizatsii prava na myrni zibrannia. "Proceedings in the Cases for the Implementation of the Right to Peaceful Assemblies": thesis ... Candidate of Legal Sciences : 12.00.07. Odesa. 239 p. [in Ukrainian].
5. Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms of 04.11.1950: Ratified by the Law of Ukraine dated 17.07.97 No 475/97. Date of Update: 02.09.2006. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/475/97-av> (Date of Application: 22.11.2018) [In Ukrainian].
6. *Yarmol, L.V.* Pravo na myrni zibrannia: do utochnennia zahalnoteoretychnoi kharakterystyky. "The Right to Peaceful Assembly: for the Clarification of the General Theoretical Characteristics". URL: http://ena.lp.edu.ua/bitstream/ntb/37407/1/50_331-337.pdf (Date of Application: 22.11.2018) [in Ukrainian].
7. *Lemishko, M.S.* (2009) Konstytutsiino-pravovi osnovy uchasti hromadian Ukrainy u masovykh publichnykh zakhodakh: avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk. "Constitutional and Legal Bases of Participation of Citizens in Mass Public Events": author's abstract... Candidate of Legal Sciences. Kharkiv. 20 p. [in Ukrainian].
8. *Tronko, O.V.* (2016) Administratyvno-pravovi zasady realizatsii prava hromadian na myrni zibrannia: dys. ... kand. yuryd. nauk: 12.00.07. "Administrative and Legal Principles of an Implementation of Citizens' Right to Peaceful Assembly": thesis ... Candidate of Legal Sciences: 12.00.07. Kyiv. 218 p. [in Ukrainian].
9. Draft Law on Guarantees of Freedom of Peaceful Assembly in Ukraine. URL: http://w1.c1rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57396 (Date of Application: 22.11.2018) [in Ukrainian].

UDC 342.729(477)

H.V. Fedotova,

Doctor of Juridical Sciences, Senior Research Associate,
Head of the Department, State Research Institute MIA Ukraine, Kyiv, Ukraine,
ORCID ID 0000-0002-7798-3143

S.M. Onyshchenko,

Postgraduate,
Leading Researcher, State Research Institute MIA Ukraine, Kyiv, Ukraine,
ORCID ID 0000-0002-9944-5995

SUBJECTS OF IMPLEMENTATION OF THE RIGHT TO PEACEFUL ASSEMBLY: PROBLEMS OF LEGAL DEFINITION

Problematic issues of the realization of human rights always remain among the urgent challenges for the state, citizens and institutions of civil society and become

global in the aspect that concerns not only their regulation, but above all the solution in practical terms.

Problems of implementation, ensuring the rights of citizens have already been investigated in the works of specialists in various branches of law, primarily constitutional and administrative.

Nevertheless, many aspects of this topic, in particular the subjective cast of legal relationships, that arise in the realization of the right to peaceful assembly, remain poorly researched and require careful further development, since the rights of citizens to peaceful gatherings are an indicator of the assessments of the state of government and society as a whole.

Despite the fastening of human rights as normative provisions in international acts and legislation of individual states, they do not receive appropriate implementation. Obviously, one transfer of human rights to the status of legal norms is not enough for them to “work” in a certain society, therefore, so there must be a mechanism for their implementation.

One of the immediate links of such a mechanism is to identify the features of the subject structure of legal relationships that arise during the realization of the right to peaceful assembly.

In order to establish the circle of subjects for the implementation of the right to peaceful assembly, considered the provisions of the Constitution of Ukraine, the laws of Ukraine, and international normative acts, in particular the provisions of Article 11 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, as well as the interpretation of the rules of law by scholars, are considered.

In addition to a wide group of entities, that use their right to peaceful assembly, the main actors that provide the opportunity to possibility of it realization are considered. During the conduct of peaceful gatherings, the issue of guaranteeing security and order becomes of special urgency. This task is entrusted to a number of actors, among which a significant role belongs to the executive authorities, local self-government bodies, as well as the National Police of Ukraine and the National Guard of Ukraine.

It is concluded that today, at the legislative level rules for all participants in peaceful gatherings are not regulated, since their subject specifically structure is not yet determined and not generalized in a special normative act on the guarantee of the rights to peaceful assemblies.

Keywords: peaceful assembly, the right of citizens to peaceful assembly, realization of the right, subjects of law.

Отримано: 28.11.2019

УДК 351.741

О.Г. Циганов,доктор юридичних наук, доцент,
головний науковий співробітник
ДНДІ МВС України, м. Київ, Україна,
ORCID ID 0000-0002-8924-1139,**А.П. Рибінська,**здобувач ДНДІ МВС України,
старший науковий співробітник ДНДІ МВС України, м. Київ, Україна,
ORCID ID 0000-0002-9521-7688

ПОЛІЦЕЙСЬКІ ПОСЛУГИ ЯК ОДНА З ФОРМ ПОЛІЦЕЙСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

У статті висвітлено сутність, зміст та основні ознаки поліцейської діяльності. Розкрито зміст поліцейської діяльності в широкому та вузькому розуміннях. Наголошено, що сьогодні поряд із традиційними завданнями поліції більш чітко став проявлятися новий напрям її діяльності, а саме – публічно-сервісний, який полягає в наданні послуг суспільству та окремим його членам у межах здійснення правоохоронної діяльності. Наведено характеристику поліцейських послуг й визначено їх особливості як однієї з форм поліцейської діяльності.

Ключові слова: правоохоронна діяльність, поліцейська функція, поліція, поліцейська діяльність, публічно-сервісна діяльність, поліцейські послуги.

В статье освещены сущность, содержание и основные признаки полицейской деятельности. Раскрыто содержание полицейской деятельности в широком и узком смысле. Отмечено, что сегодня наряду с традиционными задачами полиции более четко стал проявляться новый вектор ее деятельности, а именно – публично-сервисный, который заключается в предоставлении услуг обществу и отдельным его членам в рамках осуществления правоохранительной деятельности. Приведена характеристика полицейских услуг и определены их особенности как одной из форм полицейской деятельности.

Ключевые слова: правоохранительная деятельность, полицейская функция, полиция, полицейская деятельность, публично-сервисная деятельность, полицейские услуги.

Категорії “поліцейська послуга” та “поліцейська діяльність” є новелами вітчизняного законодавства та новим інститутом, запровадження якого розпочалося з ухваленням 2 липня 2015 року Закону України “Про Національну поліцію”. Водночас у цьому законодавчому акті законодавець не дає визначення зазначених понять та їх характерних ознак, що ускладнює завдання дослідження та призводить до некоректного формулювання завдань поліції й до проблемних питань у сфері їх практичного виконання.

Науковій розробці проблем поліцейської діяльності та ефективності її здійснення присвятили свої праці М.І. Ануфрієв, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, В.М. Білик, В.О. Заросило, І.В. Зозуля, Ю.І. Римаренко, Д.П. Калаянов, О.Ф. Кобзар, А.Т. Комзюк, С.Ф. Константінов, О.О. Косиця, І.В. Кріцак, М.В. Лошицький,

© Циганов О.Г., Рибінська А.П., 2018

В.І. Олефір, О.С. Проневич, О.П. Угровецький, М.Ю. Фролов, О.С. Юнін, О.Н. Ярмиш та багато інших правників-науковців. Їхні напрацювання мають важливе наукове та практичне значення; висновки і рекомендації, що містяться в них, слугують розвитку законодавства в адміністративно-правовій галузі. Водночас питанням визначення сутності, змісту та ознак поліцейських послуг, їх нормативно-правового забезпечення та місця у структурі поліцейської діяльності належної уваги з боку вітчизняних науковців до цього часу не приділялося.

Мета статті полягає в розкритті сутності й змісту поняття “поліцейська діяльність”, а також особливостей поліцейських послуг як однієї з форм поліцейської діяльності.

Уважається, що поліцейська діяльність є однією з ознак держави, оскільки вона виникла разом із появою державності як запорука стабільності функціонування самої держави та процвітання суспільства. Сам термін “поліція” має грецьке походження (πολιτεια; πολις – місто). У різні історичні періоди в поняття поліцейської діяльності закладали різний зміст: його розуміли як всю державну діяльність, як процес управління державою, як діяльність із забезпечення добробуту і порядку, як безпосереднє функціонування поліцейських органів тощо. Можна стверджувати, що функції поліції зазнавали змін із розвитком правової свідомості громадян та відображали потреби суспільства відповідного історичного періоду. Зазначене впливало і на рівень самостійності органів поліції та її авторитет у населення.

Правоохоронна функція держави в загальному вигляді орієнтована на забезпечення державного ладу, всебічної охорони і захисту права та законності, а також на запобігання передумовам вчинення суспільно небезпечних діянь. Реалізація цих завдань спеціальними органами уособлює собою специфічний вид активності держави – правоохоронну діяльність, яка має свої характерні ознаки. До таких ознак традиційно відносять владний та правозастосовний характер, формальну визначеність, а також те, що ця діяльність здійснюється компетентними органами [1, с. 9].

Щодо визначення поняття правоохоронної діяльності, то воно, як і поняття правоохоронних органів, не має остаточного визначення ні у вітчизняній науці, ні в законодавстві й залишається сьогодні предметом багатьох дискусій і зазвичай розглядається у двох площинах: по-перше, як діяльність усіх державних та недержавних організацій, спрямована на забезпечення правопорядку та дотримання прав і свобод громадян (широке розуміння) й, по-друге, як діяльність спеціальних органів, на які державою покладено обов’язок реалізовувати зазначені активності (вужке розуміння).

За канонами теорії права поліцейська діяльність становить особливий вид правоохоронної діяльності. Однією з головних відмінних рис, які детермінують природу такої діяльності є те, що поліцейській діяльності притаманні специфічні методи владного нагляду та владного впливу (а саме – владного примусу). Крім того, фахівці наголошують на тому, що особливою рисою поліції є здійснення нею адміністративно-наглядової діяльності, що спрямована на попередження правопорушень [2, с. 360]. Також зауважимо, що поліцейська діяльність є спеціальним видом соціальної діяльності, що має професійний характер та полягає в захисті суспільства від внутрішньої небезпеки.

Деякі науковці, здійснюючи глибокий філософський аналіз сутності поліцейської діяльності, виділяють загальні та специфічні інституційні ознаки поліції, які наповнюють це поняття власним змістом. До загальних інституційних ознак

поліції слушно пропонується відносити еволюційний та історичний розвиток, легітимність, задоволення суспільних потреб. До специфічних інституційних ознак поліції відносять стійку організаційну структуру, ієрархічні відносини, домінування відносин субординації, позиціонування поліції як органу виконавчої влади, діяльність якого спрямована на захист безпеки, прав та інтересів особи та населення, охорону громадського порядку, соціальне обслуговування населення з мінімальним застосуванням сили, дотримання конфіденційності та присяги, професійних принципів тощо [3, с. 208].

Є також інші особливості, що виокремлюють поліцейську діяльність з-поміж різних видів соціальної діяльності, як-от: умови роботи персоналу, пов'язані з ризиком; особливі службові обов'язки (захист життя і здоров'я людей, безпеки громадян і встановленого порядку управління, забезпечення прав і публічних інтересів громадян, охорона громадського порядку та правопорядку); наявність спеціальних дисциплінарних статутів, положень про дисципліну; особливий статус із встановленим колом прав і обов'язків [4, с. 113]. Довершує перелік відмінних рис поліцейської діяльності така ознака, як “озброєність”, яка доповнює ознаку державного примусу [2, с. 360].

Д.П. Калаянов звертає увагу на те, що специфіка поліцейської діяльності визначається рядом компонентів, зокрема метою, засобами, предметом [5, с. 12]. На нашу думку, зазначене твердження не можна вважати повним без урахування суб'єктного складу поліцейської діяльності, оскільки вбачається, що саме суб'єкт є одним із вирішальних факторів, який виокремлює цей вид діяльності серед інших видів правоохоронної діяльності.

Розлоге тлумачення поняття поліцейської діяльності та невичерпність кола її суб'єктів провокують неоднозначність розуміння поняття “поліцейська діяльність” та неможливість однозначно визначити межі такої діяльності й виокремити її з-поміж інших видів правоохоронної діяльності. Неможливо й чітко відрізнити діяльність поліції як специфічного органу від поліцейської функції держави, яку реалізує дуже велика кількість суб'єктів. Як наслідок, часто відбувається отождення цих понять.

Отже, якщо в широкому розумінні зміст поліцейської діяльності включає в себе функціонування різних органів держави, які при здійсненні правоохоронної діяльності мають право на застосування державного примусу, то сукупність визначених наукою найбільш детермінуючих ознак та характеристик, притаманних поліцейській діяльності й поява нової ознаки у вигляді поліцейської послуги дозволяють по-новому оцінити звужене бачення поліцейської діяльності та поставити органи системи Національної поліції України не просто в центрі, а по праву назвати ці органи єдиними, які здійснюють безпосередню поліцейську діяльність. Тож, у вузькому розумінні **поліцейську діяльність** слід розглядати як особливий вид правоохоронної діяльності, що здійснюється відповідно до закону спеціально уповноваженими органами – органами поліції – з метою забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку шляхом реалізації поліцейських заходів та надання допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій її потребують.

За умов загальної сервізації сфери публічного адміністрування надання послуг населенню перетворюється на магістральний напрям діяльності всіх органів публічної влади, в тому числі правоохоронних. Якщо раніше термін “поліція” асоціювався з військовим, карально-репресивним способом функціонування,

спрямованим на забезпечення законності й правопорядку в державі шляхом виконання суто адміністративно-розпорядчих функцій, то за останні десятиліття в демократичних державах світу відбулися кардинальні зміни в концептуальному наповненні діяльності цього правоохоронного органу. На сьогодні поряд із традиційними завданнями поліції більш чітко став проявлятися новий напрям її діяльності, а саме – публічно-сервісний, який полягає в наданні послуг суспільству та окремим його членам у межах здійснення правоохоронної діяльності.

Відсутність законодавчого визначення поняття “поліцейська послуга”, його властивостей та ознак стає основою для дискусій, відкриваючи необмежені можливості для подальших наукових досліджень. Вітчизняні науковці наділяють його різним змістом: одні стверджують, що вся діяльність поліції є сервісною [6, с. 24], інші вважають, що зазначене поняття в контексті поліцейської діяльності вказує на виконання обов’язків держави перед приватними особами, а прикметник “поліцейських” характеризує суб’єкта надання цих послуг [7, с. 19]. Остання точка зору відображає інституціональний підхід до тлумачення поняття, що досліджується. Існує також думка, що надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги не може належати до завдань поліції, оскільки для цього існують інші державні органи [8]. Водночас аналіз наукових джерел та чинних нормативних актів засвідчив, що хоча поняття послуги трактується в них по-різному, втім сталим залишається розуміння цієї категорії як діяльності, що приносить користь, задовольняє певні людські потреби.

Поліцейські послуги поряд з поліцейськими заходами становлять одну з основних форм поліцейської діяльності. При цьому з розвитком і втіленням у діяльність державних органів принципу верховенства права та непорушності основоположних прав і свобод людини, пріоритетним завданням поліції здебільшого стає виконання сервісних правоохоронних функцій, а не тільки здійснення превентивних, репресивних та каральних заходів.

Уважаємо, що поліцейськими слід визнати послуги, які надаються органами Національної поліції України як основними суб’єктами поліцейської діяльності в нашій державі й спрямовані на виконання функцій, безпосередньо пов’язаних з охороною прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, забезпеченням публічної безпеки і порядку, а також попередженням та протидією злочинності. Такі послуги є публічними, оскільки мають високу соціальну значимість, суб’єктом їх надання є публічна влада й за якість їх надання ця влада несе відповідальність. Водночас зазначені послуги є державними, оскільки згідно з чинним законодавством на сьогодні в Україні можлива лише державна поліцейська діяльність. До того ж поліцейські послуги, як й інші правоохоронні послуги, завжди відносять до числа суспільних благ, виробництво яких є монополією держави.

Автори науково-практичного коментаря до Закону України “Про Національну поліцію” наголошують, що саме предмет поліцейських послуг (тобто допомога особам, які з особистих, економічних чи соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги) дозволяє врахувати мету їх надання, зміст функцій, пов’язаних із відповідною діяльністю владних суб’єктів, а також правову природу таких послуг, яка стосується здійснення поліцейських функцій через реалізацію диспозитивних, а не імперативних засад. До головних ознак поліцейських послуг зазначені науковці відносять: а) надання послуг лише за заявою фізичної особи; б) допоміжний характер, зумовлений зв’язком із забез-

печенням умов для реалізації прав, свобод та законних інтересів конкретних осіб; в) надання послуг лише шляхом реалізації владних повноважень поліцейськими; г) законодавче регулювання права на отримання особою конкретної послуги та кореспондуючого повноваження поліцейського на надання такої послуги; г) можливість отримання конкретної послуги, як правило, в одному органі поліції; д) результатом надання є адміністративний акт – дія або рішення поліцейського, яким задоволено звернення конкретної особи [7, с. 20].

Щодо наведених ознак поліцейських послуг, на нашу думку, лише адміністративні послуги органів та підрозділів поліції мають ознаку щодо забезпечення умов для реалізації фізичними або юридичними особами прав, свобод і законних інтересів. Інші послуги поліції мають не допоміжний характер, а безпосередньо спрямовані на реалізацію прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб. Наприклад: захист прав і свобод громадян від протиправних посягань; реагування на заяву, повідомлення від конкретної фізичної особи про правопорушення; здійснення на договірних засадах охорони об'єкта права приватної власності; забезпечення безпеки взятої під захист особи тощо.

Зауважимо, що одними з найбільш характерних ознак будь-якої послуги, зокрема й поліцейської, є первинність потреб замовника у діях виконавця при наданні послуги, а також індивідуальний характер надання такої послуги будь-якій фізичній чи юридичній особі. Тому здійснення превентивної та профілактичної діяльності, спрямованої на запобігання вчиненню правопорушень, чи забезпечення публічної безпеки і порядку в громадських місцях, або ж регулювання дорожнього руху слід уважати функціями поліції, але не можна визнати поліцейськими послугами, оскільки такі різновиди діяльності поліції мають інтегральний характер, тобто спрямовані на задоволення потреб у безпеці невизначеного кола осіб.

Отже, від поліцейських послуг слід відрізнити здійснення інших функцій органів та підрозділів поліції, виконання організаційних дій, які послугами не являються. Державні, в тому числі поліцейські послуги, як відомо, передбачають установлення та реалізацію правовідносин, суб'єктами яких, з одного боку, є державні органи, а з іншого – фізичні чи юридичні особи. Наприклад, згідно з п. 16 ч. 1 ст. 23 Закону України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII “Про Національну поліцію” цей державний орган відповідно до покладених на нього завдань має забезпечувати на підставах та в порядку, визначених законом, безпеку взятих під захист осіб, у разі надходження від них заяви, звернення керівника відповідного державного органу чи отримання оперативної та іншої інформації про загрозу їх життю, здоров'ю, житлу чи майну [9]. У цьому випадку послугою поліції буде лише діяльність щодо забезпечення захисту свідка, потерпілого або іншої приватної особи у разі надходження безпосередньо від них заяви про загрозу їх життю, здоров'ю, житлу чи майну. Водночас забезпечення безпеки зазначених осіб, яке здійснюється в разі надходження звернення з цього приводу керівника відповідного державного органу чи отримання оперативної та іншої інформації про загрозу життю, здоров'ю, житлу чи майну осіб, узятих під захист, буде вважатися відповідними організаційними діями з боку працівників поліції, виконанням ними правоохоронних функцій, не пов'язаних із наданням спеціалізованих послуг. Також не буде послугою з боку поліції забезпечення безпеки представників органів публічної влади, взятих під захист, якщо ці представники не звернулися з відповідною заявою як приватні особи.

Нарешті, слід відрізнити діяльність із надання поліцейських послуг від здійснення поліцейського піклування. У енциклопедичній літературі одне з

основних значень слова “підкуватися” розкривається як дбаючи про кого-, що-небудь, робити послуги, допомагати, створювати необхідні умови і т. ін. [10, с. 788]. Тобто підкування та надання послуг є дещо схожими видами діяльності щодо надання допомоги, створення необхідних умов для відповідної особи. Втім, на відміну від надання поліцейської послуги, в ході здійснення поліцейського підкування особі надається допомога, створюються необхідні умови навіть у випадках, коли така особа не звертається за наданням цієї допомоги або навіть відмовляється від неї і в силу цього до цієї особи з боку поліцейських застосовуються превентивні заходи, що обмежують певні права і свободи людини, щоб зазначеною особою були отримані відповідні блага, корисні результати. Отже, здійснення поліцейського підкування відрізняється від надання поліцейської послуги тим, що дії поліцейських, що приносять користь, благо відповідній особі, здійснюються не за заявою цієї особи, а за ініціативою поліції або працівника цього правоохоронного органу.

На підставі викладеного, під *поліцейською послугою* слід розуміти передбачену законом публічно-владну діяльність органу або підрозділу поліції, що ґрунтується й впливає з виконуваних цим органом (підрозділом) поліцейських функцій, безпосередньо пов'язаних із забезпеченням прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидією злочинності, підтриманням публічної безпеки і порядку, та виражається у здійсненні дій чи прийнятті рішень, котрі відбуваються в контакт з конкретною фізичною чи юридичною особою, яка звертається до відповідного органу (підрозділу) поліції, його посадової особи з метою реалізації своїх суб'єктивних прав, свобод та законних інтересів та/або виконання покладених на цю особу нормативними правовими актами обов'язків у сфері компетенції поліції.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Тюріна О.В.* Сучасні системи судових і правоохоронних органів (порівняльно-правова характеристика): навч. посіб. Київ: Скіф, 2008. 96 с.
2. *Лошицький М.В.* Порівняльно-правовий аналіз поліцейської та правоохоронної діяльності. Митна справа. 2014. № 6(96). Ч. 2. Кн. 2. С. 358–362.
3. *Янбухтин Р.М.* Перспективы социальной направленности деятельности российской полиции. Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. Издательство “Грамота”. № 11(37). 2013. Ч. 1. С. 208–212.
4. *Шадрин В.М.* Полицейская деятельность как объект исследования (историко-правовой аспект). Вестник Челябинского государственного университета. 2003. № 1. Том 9. С. 111–117.
5. *Калайнов Д.П.* Поліція країн ЄС та використання її досвіду в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ України: теорія і практика: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2010. 40 с.
6. Проблеми теорії та практики інспекційної діяльності публічної адміністрації в Україні / автор-упорядник О.А. Банчук. Київ: Конус Ю. 2009. 272 с.
7. *Безпалова О.І., Мельник К.Ю., Юхно О.О.* та ін. Закон України “Про Національну поліцію”: наук.-практ. комент. МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ; за заг. ред. В.В. Сокурєнка. Харків, 2016. 408 с.
8. *Шалгунова С.А., Якушкін В.А.* “Поліцейські послуги” чи виконання функцій держави по забезпеченню громадського порядку та безпеки. Порівняльно-аналітичне право. 2016. № 1. С. 323–326.
9. Про Національну поліцію: Закон України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 40–41. Ст. 379.
10. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ; Ірпінь: ВТФ “Перун”, 2002. 1440 с.

REFERENCES

1. *Tiurina, O.V.* (2008) Suchasni systemy sudovykh i pravookhoronnykh orhaniv (porivnialno-pravova kharakterystyka): navch. posib. “Modern Systems of Judicial and Enforcement Agencies (comparative legal characteristics): tutorial. Kyiv: Skif. 96 p. [in Ukrainian].
2. *Loshytskyi, M.V.* (2014) Porivnialno-pravovyi analiz politseiskoi ta pravookhoronnoi diialnosti. Mytna sprava. “Comparative Legal Analysis of Police and Law Enforcement Activities”. Customs Business 6 (96). Part 2. Book 2, 358–362 [in Ukrainian].
3. *Yanbukhtin, R.M.* (2013) Perspektivy sotsialnoi napravlennosti deiatelnosti rosiiskoi politysi. Istoricheskie, filosofskie, politicheskie i yuridicheskie nauki, kulturologiia i iskustvovedenie. Voprosy teorii i praktiki. “Prospects for the Social Orientation of the Russian Police. Historical, Philosophical, Politician and Legal Sciences and Art Studies”. Publishing House “Gramota”. No 11 (37). Part 1. P. 208–212 [in Russian].
4. *Shadrin, V.M.* (2003) Polizeiskaya deiatelnost kak obekt issledovaniya (istoriko- pravovoi aspekt). “Police Activity as an Object of Study (historical legal aspect)”. Herald of Chelyabinsk State University 1. Vol. 9. P. 111–117 [In Russian].
5. *Kalaynov, D.P.* (2010) Poliziya krain ES ta vykorystannya ii dosvidu v administratyvni diialnosti organiv vnutrishnikh sprav Ukrainy: teoriya i praktyka. “Police of EU Countries and Use of This Experience in the Administrative Activity of the Ukrainian Law-Enforcement Bodies: Theory and Practice”: thesis ...doctor of juridical sciences:12.10.07”. Kyiv. 40 p. [in Ukrainian].
6. Problemy teorii ta praktyky inspektsiinoi diialnosti publichnoi administratsii v Ukraini. “Problems of Theory and Practice of Inspection Activity of Public Administration in Ukraine” / author-compiler O.A. Banchuk. Kyiv, 2009. 272 p. [in Ukrainian].
7. *Bezpalo, O.I., Melnyk, K.Yu., Yukhno, O.O.* and others (2016) Zakon Ukrainy “Pro Natsionalnu politysiu”: nauk.-prakt. koment. The Law of Ukraine “On National Police”: scient. and pract. commentary. MIA of Ukraine, Kharkiv. 408 p. [in Ukrainian].
8. *Shalgunova, S.A., Yakushkin, V.A.* (2016) “Polizeiski poslugy” chi vykonannya fynktsii derzhavy po zabezpechenniu gromadskogo poriadku ta bezpeky. “Police Service” or the Execution of State Functions for the Maintenance of Public Order and Security”. Comparative and Analytical Right 1, 323–326 [in Ukrainian].
9. Law of Ukraine “On the National Police” dated July 2, 2015 No 580-VIII. Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine. 2015. No 40–41. Art. 379 [In Ukrainian].
10. Velykyi tлумachnyi slovnyk suchasnoi ukrainskoi movy. “Great Explanatory Dictionary of Contemporary Ukrainian language” / author-compiler V.T. Busel. Kyiv; 2002. 1440 p. Irpin: “Perun”, 2002. 1440 p. [In Ukrainian].

UDC 351.741

O.G. Tsyganov,Doctor of Juridical Sciences, Docent,
Chief Researcher, State Research Institute MIA Ukraine,
Kyiv, Ukraine,
ORCID ID 0000-0002-8924-1139,**A.P. Rybinska,**Postgraduate,
Senior Researcher, State Research Institute MIA Ukraine,
Kyiv, Ukraine,
ORCID ID 0000-0002-9521-7688**POLICE SERVICES AS ONE OF THE FORMS OF POLICE ACTIVITIES**

First and foremost, the essence, content and main characteristics of the activities of the police are highlighted. The content of the police activities are considered in general and specific meanings. It is emphasized that today, along with the traditional tasks of the policing, a new direction of its activity has appeared, namely: the state service, which consists in rendering services to the society and its individual members

in the framework of law-enforcement activity. Characteristics of police services are defined as one of the forms of police activity. It is emphasized that one of the most characteristic features of any service, including the police service, is the need for prioritizing the actions of the performer in the provision of services, as well as the individual provision of such services to a natural or legal person.

The author defines the concept of “police activity” and “police services”. In particular, the police service means the public authority of a police body or a unit established in accordance with the functions of the police, carried out by this police agency (subdivision), directly related to the protection of human rights and freedoms, the interests of society and the state, counteraction to crime, maintainance of public safety and the order expressed in actions or decisions occurs as a result of an interaction with the physical or legal person, the responsible police agency (subdivision) of the policing, its official for the conduct of their subjects rights, freedoms of lawful interests and / or the fulfillment of obligations imposed on him by normative legal acts of responsibility in the field of police.

Keywords: law enforcement activities, police function, police, police activities, public service activities, police services.

Отримано 22.11.2019

УДК 342.92

Т.О. Шаправський,
аспірант Міжрегіональної академії управління
персоналом, завідувач юридичним відділом
Бучанської міської ради Київської області,
Київська обл., м. Буча, Україна,
ORCID ID 0000-0003-1626-3721

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ОХОРОНИ І ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬ ПРИРОДНО- ЗАПОВІДНОГО ФОНДУ

Стаття присвячена питанням стану адміністративно-правового регулювання охорони земель природно-заповідного фонду (ПЗФ) в Україні. Проаналізовано чинну систему адміністративно-правового регулювання охорони і використання земель ПЗФ та режиму їх охорони. Доведено, що визначений в законодавстві підхід до оголошення певних територій об'єктами ПЗФ за декларативним принципом без визначення меж таких територій в природі та розроблення відповідного проекту відведення є недосконалим та таким, що не сприяє ефективній діяльності з їх охорони та використання.

Ключові слова: охорона земель, природно-заповідний фонд, заповідник, громадський контроль, зонування території, екомережа.

Стаття посвящена вопросам состояния административно-правового регулирования охраны земель природно-заповедного фонда (ПЗФ) в Украине. Проанализирована действующая система административно-правового регулирования охраны и использования земель ПЗФ и режима их охраны. Доказано, что определенный в законодательстве подход к объявлению определенных территорий объектами ПЗФ по декларативному принципу без определения границ таких территорий в природе и разработки соответствующего проекта отвода является несовершенным и таким, что не способствует эффективной деятельности по их охране и использованию.

Ключевые слова: охрана земель, природно-заповедный фонд, заповедник, общественный контроль, зонирование территории, экосеть.

Земля є багатоаспектним поняттям, значення якої для життєдіяльності людини важко переоцінити. В умовах суцільної урбанізації, збільшення кількості міського населення і високих темпів господарського освоєння земель потреба збереження природних комплексів та унікальних екосистем для майбутніх поколінь виходить на перший план. Якщо земля в Україні є основним національним багатством українського народу, то землі природно-заповідного фонду є одними з найцінніших у системі земельного фонду України. Природно-заповідний фонд є національним надбанням, до якого встановлюється особливий режим охорони, відтворення і використання [1].

Згідно з інформацією Держгеокадастру України [2], станом на 01.01.2018 в Україні налічується 616 об'єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного значення та 7551 – місцевого. Здається, що ці цифри свідчать про велику мережу

об'єктів природно-заповідного фонду (ПЗФ) як складової екологічної мережі України. Однак в дійсності за цими цифрами криються реальні проблеми правової охорони земель природно-заповідного фонду, неналежне управління об'єктами ПЗФ, недостатнє фінансування природоохоронних заходів, недосконалість і відсутність повсюдності землеустрою цих територій тощо. Вказане зумовлює необхідність удосконалення правового регулювання окресленої галузі та вказує на необхідність втручання держави за допомогою адміністративних механізмів для якісної, комплексної і повсюдної охорони природно-заповідних територій.

Питання адміністративно-правового регулювання охорони земель природно-заповідного фонду досліджувалися у публікаціях А.М. Мірошниченка, М.В. Шульги, П.Ф. Кулинич, В.В. Носіка, Я.О. Лисенко, Г.І. Балюк, Н.І. Титової, Ю.С. Шемшученка, А.П. Гетьмана та інших.

Завданнями цієї публікації є окреслення режиму використання та охорони земель основних видів природно-заповідних територій, окремих проблемних питань адміністративно-правового регулювання охорони та використання земель природно-заповідного фонду та розроблення пропозицій з удосконалення законодавчого регулювання охорони земель природно-заповідного фонду.

Землі природно-заповідного фонду – це ділянки суші і водного простору з природними комплексами та об'єктами, що мають особливу природоохоронну, екологічну, наукову, естетичну, рекреаційну та іншу цінність, яким відповідно до закону надано статус територій та об'єктів природно-заповідного фонду [1].

До складу земель природно-заповідного фонду включаються природні території та об'єкти (природні заповідники, національні природні парки, біосферні заповідники, регіональні ландшафтні парки, заказники, пам'ятки природи, заповідні урочища), а також штучно створені об'єкти (ботанічні сади, дендрологічні парки, зоологічні парки, парки-пам'ятки садово-паркового мистецтва) [1].

Режим земель природно-заповідних територій за їх основними видами та вимоги до їх охорони наведено в таблиці 1.

Таблиця 1

**Правовий статус земель природно-заповідного фонду
та основні вимоги режиму їх охорони**

№	Природно-заповідна територія	Статус земель природно-заповідної території	Основні вимоги режиму природно-заповідної території	Наявність зонування території. Основні зони
1	Природні заповідники	Ділянки землі з усіма природними ресурсами повністю вилучаються з господарського використання і надаються заповідникам.	Забороняється будь-яка господарська та інша діяльність, що суперечить цільовому призначенню заповідника.	Зонування території не здійснюється.
2	Біосферні заповідники	Залежно від функціональної зони: 1) землі заповідної зони вилучаються із господарського використання і надаються заповідникам; 2) землі буферної зони за режимом привінуються до охоронних зон природних заповідників; 3) землі зони антропогенних ландшафтів не вилучаються із господарського використання.	Забороняється проведення рубок головного користування та всіх видів поступових та суцільних рубок, вирубування душістих дерев, а також добування піску та гравію в річках та інших водоймах у заповідній зоні біосферних заповідників.	Функціональне зонування: а) заповідна зона; б) буферна зона; в) зона антропогенних ландшафтів; г) зони регульованого заповідного режиму (можуть виділятися).

№	Природно-заповідна територія	Статус земель природно-заповідної території	Основні вимоги режиму природно-заповідної території	Наявність зонування території. Основні зони
3	Національні природні парки (НПП)	Ділянки землі з усіма природними ресурсами та об'єктами вилучаються з господарського використання і надаються національним природним паркам. Можуть включатися ділянки землі інших землевласників та землекористувачів.	Диференційований режим згідно з функціональним зонуванням.	а) заповідна зона; б) зона регульованої рекреації; в) зона стаціонарної рекреації.
4	Регіональні ландшафтні парки	Організуються з вилученням або без вилучення земельних ділянок.	Диференційований режим згідно з функціональним зонуванням.	Зонування з урахуванням вимог, встановлених для території НПП.
5	Заказники	Без вилучення земельних ділянок у їх власників або користувачів.	Забораються діяльність, що суперечить цілям і завданням, передбаченим положенням про заказник.	Зонування не здійснюється.
6	Пам'ятки природи	Без вилучення земельних ділянок у їх власників або користувачів.	Забораються будь-яка інша діяльність, що загрожує збереженню або призводить до деградації чи зміни первісного їх стану.	Зонування не здійснюється.
7	Заповідні урочища	Без вилучення земельних ділянок у їх власників або користувачів.	Забораються будь-яка діяльність, що порушує природні процеси, які відбуваються у природних комплексах, включених до їх складу, відповідно до вимог, встановлених для природних заповідників.	Зонування не здійснюється.
8	Ботанічні сади	Ділянки землі з усіма природними ресурсами вилучаються з господарського використання і надаються ботанічним садам.	На території ботанічних садів забороняється будь-яка діяльність, що не пов'язана з виконанням покладених на них завдань і загрожує збереженню колекцій флори.	Можуть бути зони: а) експозиційна; б) наукова; в) заповідна; г) адміністративно-господарська.
9	Дендрологічні парки	Земельні ділянки з усіма природними ресурсами вилучаються з господарського використання і надаються дендрологічним паркам.	Забораються діяльність, що не пов'язана з виконанням покладених на них завдань і загрожує збереженню дендрологічних колекцій.	Може бути проведено зонування відповідно до вимог, встановлених для ботанічних садів.
10	Зоологічні парки	Земельні ділянки з усіма природними ресурсами вилучаються з господарського використання і надаються зоологічним паркам.	Забораються діяльність, що не пов'язана з виконанням покладених на них завдань і загрожує збереженню сприятливих умов для життя тварин цих парків.	а) експозиційна; б) наукова; в) рекреаційна; г) господарська.
11	Парки-пам'ятки садово-паркового мистецтва	З вилученням у встановленому порядку або без вилучення земельних ділянок у їх власників або користувачів	Забораються будь-яка діяльність, що не пов'язана з виконанням покладених на них завдань і загрожує їх збереженню.	Може проводитися зонування відповідно до вимог, встановлених для ботанічних садів

Основними проблемами адміністративно-правового регулювання використання та охорони земель природно-заповідного фонду, на наше переконання, є недосконалість: 1) законодавчих норм щодо встановлення меж земель природно-заповідного фонду; 2) формування та ведення державного кадастру територій та об'єктів природно-заповідного фонду; 3) правових механізмів забезпечення контролю за режимом природно-заповідних територій.

Відповідно до ч. 4 ст. 7 Закону України “Про природно-заповідний фонд України” [1], межі територій та об'єктів природно-заповідного фонду встановлюються в природі відповідно до законодавства. До встановлення меж територій та об'єктів природно-заповідного фонду в природі їх межі визначаються відповідно до проектів створення територій та об'єктів природно-заповідного фонду. Однак, враховуючи, що деякі об'єкти ПЗФ створюються (або можуть створюватись) без вилучення земельних ділянок у власників чи землекористувачів (парки-пам'ятки садово-паркового мистецтва, регіональні ландшафтні парки, заказники, пам'ятки природи, заповідні урочища тощо), відсутність законодавчих норм щодо обов'язковості землеустрою вже на етапі створення об'єкта ПЗФ має ключове значення для охорони цих територій. Варто погодитися з думкою Мірошніченка А.М., Правдюк В.М. про те, що чинним законодавством України передбачена можливість оголошення певних територій об'єктами ПЗФ за декларативним принципом без визначення меж таких територій та розроблення відповідного проекту відведення [3, с. 43].

Указами Президента України “Про заходи щодо дальшого розвитку природно-заповідної справи в Україні” [4] та “Про додаткові заходи щодо розвитку природно-заповідної справи в Україні” [5] зобов'язано суб'єктів управління природно-заповідним фондом до 1 січня 2011 р. забезпечити встановлення в установленому порядку в природі (на місцевості) меж територій та об'єктів природно-заповідного фонду, оформлення їх відповідними знаками та інформаційними матеріалами, нанесення меж цих територій та об'єктів на відповідні планово-картографічні матеріали, а також виготовлення і видачу природним та біосферним заповідникам, національним природним паркам, ботанічним садам, дендрологічним та зоологічним паркам документів, що посвідчують право на передані їм земельні ділянки [5].

Однак, як свідчить практика, завдання, визначені Президентом України, не були виконані повною мірою. Під час написання цієї публікації, нами було проаналізовано питання встановлення в природі меж усіх територій природно-заповідного фонду України як загальнодержавного, так і місцевого значення. Так, станом на 01.01.2018 в Україні нараховувалося 616 територій та об'єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного значення, розташованих на землях загальною площею 1 668, 739 тис. га, з яких 919, 408 тис. га або ж 55 % земельних ділянок – включені до територій ПЗФ без їх вилучення у власників та землекористувачів. При цьому встановлені в природі межі мають лише 219 об'єктів (35 %) на площі земель 610, 061 тис. га (36 % від загальної площі) [2].

Ще гірша ситуація зі встановленням меж природно-заповідних територій місцевого значення. Станом на 01.01.2018 в Україні налічувалося 7551 територій та об'єктів ПЗФ місцевого значення, розташованих на землях загальною площею 1 724, 721 тис. га, з яких 1 408, 259 тис. га або ж близько 82 % земельних ділянок – включені до територій ПЗФ без їх вилучення у власників та землекористувачів. Утім встановлені в природі межі мають лише 1585 об'єктів (21 %) на площі земель 245, 355 тис. га (14 % від загальної площі) [2].

Встановлення меж об'єктів природно-заповідного фонду регламентовано ст. 47 Закону України “Про землеустрій” [6], де зазначено, що межі об'єктів природно-заповідного фонду встановлюються на підставі проектів землеустрою щодо організації і встановлення меж територій природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення, оздоровчого, рекреаційного, історико-культурного, лісгосподарського призначення, земель водного фонду та водоохоронних зон, обмежень у використанні земель та їх режимоутворюючих об'єктів (далі – Проект землеустрою). Проекти землеустрою розробляються для встановлення меж абсолютно усіх природно-заповідних територій, а рішення про їх затвердження є рішенням про встановлення меж таких територій [6].

Однак, на нашу думку, наявна неузгодженість між нормами ст. 5, 20, 47 Закону України “Про землеустрій”, з одного боку, та ст. 52 Закону України “Про природно-заповідний фонд України”, з другого, що має наслідком ситуацію, за якої проведення землеустрою при встановленні меж природно-заповідних територій фактично є не обов'язковим і залежить від певних умов (наприклад, фінансування), а самі території ПЗФ, створені за декларативним принципом, з моменту їх утворення десятиліттями не мають встановлених меж, що призводить до порушення режиму їх використання, вилучення земель для потреб, не пов'язаних із охороною навколишнього природного середовища, в тому числі забудови, добування корисних копалин, рубок лісів тощо. Крім того, окреслена ситуація призводить до неузгодженості відомостей про земельні ділянки ПЗФ між Державним земельним кадастром, Державним лісовим кадастром та Державним кадастром територій та об'єктів природно-заповідного фонду, оскільки лише 12 % земельних ділянок природно-заповідного фонду загальнодержавного значення та 1,3 % земельних ділянок ПЗФ місцевого значення внесено до ДЗК [2].

На наше переконання, вирішити зазначену проблему можливо двома шляхами: 1) прийняття розпорядчих актів Президентом України та Кабінетом Міністрів України, приписами яких зобов'язати всіх суб'єктів управління об'єктами природно-заповідного фонду у річний строк ужити заходи із землеустрою щодо встановлення в натурі меж усіх земель природно-заповідного фонду; 2) внесення змін до ст. 52, 53 Закону України “Про природно-заповідний фонд України”, зокрема: приймати рішення про створення нових об'єктів природно-заповідного фонду (як загальнодержавного, так і місцевого значення) виключно на підставі розробленої землепорядної документації зі встановлення меж об'єкта природно-заповідних територій. Такі адміністративно-правові заходи, на нашу думку, значно підвищать ефективність природоохоронних заходів об'єктів ПЗФ.

Крім цього, сучасний стан охорони та використання земель природно-заповідного фонду характеризуються недосконалістю формування і ведення державного кадастру територій та об'єктів природно-заповідного фонду, а також його неузгодженістю з даними Державного земельного кадастру.

Відповідно до ст. 55 Закону України “Про природно-заповідний фонд України” [1], державний кадастр територій та об'єктів природно-заповідного фонду є системою необхідних і достовірних відомостей про природні, наукові, правові та інші характеристики територій та об'єктів, що входять до складу природно-заповідного фонду.

Державний кадастр територій та об'єктів ПЗФ містить відомості про правовий статус, належність, режим, географічне положення, кількісні і якісні характеристики цих територій та об'єктів, їх природоохоронну, наукову, освітню, виховну, рекреаційну й іншу цінність [1].

Порядок ведення державного кадастру територій та об'єктів природно-заповідного фонду, склад документації кадастру визначається ст. 56–59 Закону України “Про природно-заповідний фонд України”, а також Інструкцією про зміст та складання документації державного кадастру територій та об'єктів природно-заповідного фонду України, затвердженого Наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 16.02.2005 № 67 [7]. Так, аналіз вказаних законодавчих актів доводить, що ведення державного кадастру територій та об'єктів природно-заповідного фонду України не узгоджується з Державним земельним кадастром, оскільки відсутні законодавчі норми, які б свідчили, що дані державного земельного кадастру враховуються при формуванні документації кадастру територій та об'єктів ПЗФ. На відміну від вказаного, Порядок ведення державного лісового кадастру та обліку лісів, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 20 червня 2007 р. № 848, містить пряму норму про те, що документація кадастру ведеться на основі даних державного земельного кадастру. Результатом такої неузгодженості є розбіжності між площами земель природно-заповідного фонду з офіційними даними ДЗК, що призводить не лише до неточностей обліку таких територій, а подекуди до порушення режиму їх використання.

У цьому аспекті, з метою усунення зазначених проблем, варто погодитись із думкою науковців Міністерства екології та природних ресурсів України щодо необхідності проведення подальшої роботи над удосконаленням ведення Державного кадастру територій та об'єктів природно-заповідного фонду України. Зокрема створення сучасної геоінформаційної автоматизованої системи бази даних Державного кадастру територій та об'єктів природно-заповідного фонду України (за прикладом ГІС ДЗК – прим. автора) дозволить налаштувати автоматизований обмін картографічними та геопросторовими даними між створюваною Геоінформаційною системою та Державним земельним кадастром України, забезпечить відображення окремим шаром на Публічній кадастровій карті України геопросторової та атрибутивної інформації про території та об'єкти ПЗФ, призначеної для публічного доступу. Згаданий шар має накладати відповідні обмеження та визначати режим використання земельних ділянок, що входять до складу ПЗФ [8, с. 9].

Однією з істотних проблем правового регулювання охорони земель ПЗФ, на нашу думку, є недосконалість механізмів забезпечення контролю за режимом природно-заповідних територій, особливо місцевого значення.

Відповідно до ст. 14 Закону України “Про природно-заповідний фонд України” [1], режим територій та об'єктів природно-заповідного фонду – це сукупність науково-обґрунтованих екологічних вимог, норм і правил, які визначають правовий статус, призначення цих територій та об'єктів, характер допустимої діяльності в них, порядок охорони, використання і відтворення їх природних комплексів.

Режим територій ПЗФ забезпечується, зокрема, шляхом встановлення охоронних зон територій та об'єктів ПЗФ. Для забезпечення необхідного режиму охорони природних комплексів та об'єктів природних заповідників, запобігання негативному впливу господарської діяльності на прилеглих до них територіях устанавлюються охоронні зони [1].

За додержанням режиму територій та об'єктів природно-заповідного фонду здійснюється: 1) державний контроль; 2) громадський контроль. При цьому порядок здійснення громадського контролю визначається Положенням про громадських інспекторів з охорони довкілля, затвердженим наказом Міністерства екології та природних ресурсів України від 27.02.2002 № 88 [9].

На наше переконання, у цьому переліку не вистачає самоврядного контролю за додержанням режиму територій та об'єктів природно-заповідного фонду. Незважаючи на те, що в Законі України “Про природно-заповідний фонд України” відсутні спеціальні норми про самоврядний контроль, його наявність частково простежується в ч. 3 ст. 59 Закону, згідно з якою органи місцевого самоврядування, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи місцевого самоврядування сприяють охороні й збереженню територій та об'єктів природно-заповідного фонду, виконанню покладених на них завдань [1]. Проте зміст, форми та способи такого сприяння, повноваження органів місцевого самоврядування в цій царині законом не визначені. Вбачається, що в умовах реалізації Закону України “Про добровільне об'єднання територіальних громад”, децентралізації повноважень, зокрема і державного контролю за охороною та використанням земель, доцільно на законодавчому рівні закріпити право органів місцевого самоврядування формувати органи (інспекції, зелені дружини, муніципальну екологічну поліцію тощо), завданням яких на місцевому рівні буде здійснення контролю за додержанням режиму територій та об'єктів природно-заповідного фонду. Такий контроль матиме подвійну природу: він буде в повному обсязі здійснюватись по відношенню до об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення, а щодо об'єктів загальнодержавного значення матиме субсидіарний характер, що допоможе підсилити і розвантажити державний контроль, роблячи його більш ефективним. Службовці органу місцевого самоврядування, здійснюючи контрольні повноваження безпосередньо на місцях, зможуть значно оперативніше виявити порушення режиму природоохоронної території і відреагувати на них.

Законодавчого удосконалення потребує також самоврядний контроль за додержанням режиму територій та об'єктів природно-заповідного фонду. Положенням про громадських інспекторів з охорони довкілля, затвердженим наказом Міністерства екології та природних ресурсів України від 27.02.2002 № 88 [9], передбачено низку вимог до громадських інспекторів, їх обов'язки, перелік яких є досить значним, в тому числі звітування за виконану роботу, її планування, певний ступінь підпорядкованості територіальним органам Держекоінспекції України. При цьому, згідно з п. 3.7. Положення, громадські інспектори виконують роботу на громадських засадах, без увільнення від основної роботи і без додаткової оплати праці [9]. На наше переконання, саме такий “альтруїстичний” підхід законодавця до формування системи громадського контролю та громадських інспекторів апіорі зробив цю діяльність значною мірою формалізованою, яка здійснюється “на папері”. На нашу думку, для запуску системи громадського контролю необхідно є розроблення системи економічного стимулювання громадських інспекторів до виконання ними контрольних повноважень, наприклад: додаткові відпустки за основним місцем роботи, надбавки до заробітної плати за основним місцем роботи, система соціального забезпечення тощо. Це допоможе зацікавити громадян і налаштувати їх на діяльність із здійснення контролю, забезпечення дотримання режиму територій та об'єктів ПЗФ і виявлення його порушень.

Таким чином, одними з основних проблем правового регулювання охорони земель ПЗФ є недосконалість: 1) законодавчих норм щодо встановлення меж земель природно-заповідного фонду; 2) формування та ведення державного кадастру територій та об'єктів природно-заповідного фонду; 3) правових механізмів забезпечення контролю за режимом природно-заповідних територій. Їх розв'язання залежить від внесення змін до законодавчих актів та застосування управлінських

функцій, необхідних для вирішення по суті поставлених завдань. Встановлення меж усіх природно-заповідних територій, внесення їх до ДЗК, створення Геоінформаційної системи державного кадастру територій та об'єктів природно-заповідного фонду, її узгодження із ДЗК, забезпечення функціонування державного, самоврядного та громадського контролю за додержанням режиму природно-заповідних територій – ось основні завдання короткострокової перспективи діяльності уповноважених державних органів, які допоможуть забезпечити охорону об'єктів ПЗФ на якісно новому рівні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про природно-заповідний фонд України: Закон України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2456-12> (дата звернення: 02.07.2018).
2. Інформація Держгеокадастру України, викладена у листі від 14.02.2018 вих. № ПІ-235/0-0.13-240/69-18.
3. *Мірошніченко А.М., Правдюк В.М.* Досвід правового регулювання оголошення об'єктів природно-заповідного фонду у Німеччині. *Юридична Україна*. 2011. № 7. С. 42–46.
4. Про заходи щодо дальшого розвитку природно-заповідної справи в Україні: Указ Президента України від 23.05.2005 № 838/2005. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/838/2005> (дата звернення: 06.07.2018).
5. Про додаткові заходи щодо розвитку природно-заповідної справи в Україні: Указ Президента України від 14.08.2009 № 611/2009. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/611/2009> (дата звернення: 10.07.2018).
6. Про землеустрій: Закон України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/858-15/para2#n2> (дата звернення: 12.07.2018).
7. Інструкція про зміст та складання документації державного кадастру територій та об'єктів природно-заповідного фонду України, затверджена наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 16.02.2005 № 67. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0298-05> (дата звернення: 10.07.2018).
8. Державний кадастр територій та об'єктів природно-заповідного фонду України станом на 01.01.2013. URL: <http://data.gov.ua/passport/60109100-d619-4e9a-aa48-2caf4de0d629> (дата звернення: 11.07.2018).
9. Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля, затверджене наказом Міністерства екології та природних ресурсів України від 27.02.2002 № 88. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0276-02> (дата звернення: 11.07.2018).

REFERENCES

1. About the Nature Reserve Fund of Ukraine: Bill of Ukraine. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2456-12> (Date of Application: 02.07.2018) [in Ukrainian].
2. Informatsiya Derzhheokadastru Ukrayiny, vykladena u lysti vid 14.02.2018 vykh. № ПІ-235/0-0.13-240/69-18. Information to the State Geocodistor of Ukraine, set out in the letter dated February 14, 2018, issued No ПІ-235 / 0-0.13-240 / 69-18 [in Ukrainian].
3. *Miroshnichenko, A.M., Pravdiuk, V.M.* (2011) Dosvid pravovoho rehulyuvannya oholoshennya obyektiv pryrodno-zapovidnoho fondu u Nimechchyni. "Experience in Legal Regulation of the Announcement of Objects of Nature Reserve Fund in Germany". *Legal Ukraine* 7, 42–46 [in Ukrainian].
4. Pro zakhody shchodo dalshoho rozvytku pryrodno-zapovidnoyi spravy v Ukrayini. "About Measures for Further Development of the Nature Conservation Case in Ukraine": Decree of the President of Ukraine dated May 23, 2005 No 838/2005 (Date of Application: 06.07.2018) [in Ukrainian].
5. Pro dodatkovyi zakhody shchodo rozvytku pryrodno-zapovidnoyi spravy v Ukrayini: Ukaz Prezydenta Ukrayiny vid 14.08.2009 № 611/2009. "About Additional Measures for the Development of Nature Conservation in Ukraine": Decree of the President of Ukraine dated August 14, 2009 No 611/2009. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/611/2009> (Date of Application: 10.07.2018) [in Ukrainian].
6. About Land Management: Bill of Ukraine. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/858-15/para2#n2> (Date of Application: 12.07.2018) [in Ukrainian].
7. Instruktsiya pro zmist ta skladannya dokumentatsiyi derzhavnoho kadastru terytoriy ta obyektiv pryrodno-zapovidnoho fondu Ukrayiny, zatverdzhena nakazom Ministerstva okhorony navkolyshnoho pryrodnoho seredovyscha Ukrayiny vid 16.02.2005 № 67. Instruction on the

Maintenance and Documentation of the State Cadastre of Territories and Objects of the Nature Reserve Fund of Ukraine, Approved by Order of the Ministry of Environmental Protection of Ukraine dated February 16, 2005 No 67. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0298-05> (Date of Application: 10.07.2018) [in Ukrainian].

8. Derzhavnyy kadastr terytoriy ta obyektiv pryrodno-zapovidnoho fondu Ukrayiny stanom na 01.01.2013. State Inventory of Territories and Objects of the Nature Reserve Fund of Ukraine as of 01.01.2013. URL: <http://data.gov.ua/passport/60109100-d619-4e9a-aa48-2caf4de0d629> (Date of Application: 11.07.2018) [in Ukrainian].

9. Polozhennya pro hromadskykh inspektoriv z okhorony dovkillya, zatverdzhene nakazom Ministerstva ekolohiyi ta pryrodnykh resursiv Ukrayiny vid 27.02.2002 № 88. Regulations on public inspectors for environmental protection, approved by the order of the Ministry of Ecology and Natural Resources of Ukraine dated February 27, 2002 No 88. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0276-02> (Date of Application: 11.07.2018) [in Ukrainian].

UDC 342.92

T.O. Shapravskiy,

Postgraduate of Interregional Academy of Personnel Management,
Chief of Legal Department of Bucha City Council,
Kyiv Region, Ukraine,
ORCID ID 0000-0003-1626-3721

ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF THE PROTECTION AND USE OF LANDS OF THE NATURE RESERVE FUND

Paper is devoted to the issues of the state of the administrative and legal regulation of the protection of lands of the Nature Reserve Fund (NRF) in Ukraine. The existing system of administrative and legal regulation of the protection and use of lands of the NRF and the regime of their protection is analyzed.

It is proved that the law-determined approach to the declaration of certain territories by the objects of the NRF on a declarative principle without defining the boundaries of such territories in kind and the development of a corresponding project of allocation is imperfect and does not contribute to effective protection and use activities. At the same time, there are problems with the establishment of the nature of the borders between the territories of the NRF. According to estimates of some specialists, only about 35 % of the territories and objects of the NRF of national importance, as well as 21 % – of local importance, have established limits in nature.

It has been established that without clearly defined borders between territories and objects of the NRF it is impossible to effectively carry out activities for their protection, since there is no an object of protection. It is determined that only the establishment of the territories of the NRF in kind, as well as the introduction of data into the State inventory of territories and objects of the nature reserve fund of Ukraine, may be a prerequisite for the effective protection of these lands, without which other measures are ineffective.

It should be noted separately that we have proposed the creation of the Geoformation System (GIS) of the state cadaster of the territories and objects of the nature reserve fund and its coordination with the State Land Cadaster as a guarantee of effective control over the observance of the regime of protected areas, as well as introduction of a qualitatively new approach to resolution of the issue of self-regulatory control over compliance with the regime of territories and objects of the NRF: several amendments to legislative acts on the introduction of economic incentives for public ins Hector Environment to fulfill its mandate are suggested.

Proposals were made regarding amendments to certain legislative acts that would contribute to the improvement of the administrative and legal regulation of the protection and use of lands of the nature reserve fund of Ukraine.

Keywords: land protection, nature reserves, reserve, public control, zoning of territories, ecological network.

Отримано 28.11.2018

УДК 342.924

І.М. Шопіна,
доктор юридичних наук,
старший науковий співробітник,
професор кафедри адміністративно-правових
дисциплін Львівського державного
університету внутрішніх справ, м. Львів, Україна
ORCID ID 0000-0003-3334-7548

ФЕНОМЕН АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРАВІ УКРАЇНИ

У статті визначено сутність адміністративно-правового забезпечення як категорії адміністративного права. Здійснено порівняльний аналіз категорій “адміністративно-правове регулювання” і “адміністративно-правове забезпечення”. Сформульовано визначення поняття адміністративно-правового забезпечення як системи адміністративно-правових засобів та способів і процедур їх легалізації, що здійснюється з метою створення умов для реалізації прав, свобод та інтересів людини, громадянського суспільства, суб’єктів підприємницької діяльності, а також інших суб’єктів адміністративно-правових відносин.

Ключові слова: адміністративно-правове забезпечення, адміністративно-правове регулювання, адміністративно-правові відносини, адміністративне право, публічне адміністрування.

В статті определена сущность административно-правового обеспечения как категории административного права. Осуществлен сравнительный анализ категорий “административно-правовое регулирование” и “административно-правовое обеспечение”. Сформулировано определение понятия административно-правового обеспечения как системы административно-правовых средств и способов, и процедур их легализации, осуществляемой с целью создания условий для реализации прав, свобод и интересов человека, гражданского общества, субъектов предпринимательской деятельности, а также других субъектов административно-правовых отношений.

Ключевые слова: административно-правовое обеспечение, административно-правовое регулирование, административно-правовые отношения, административное право, публичное администрирование.

Сьогодні, коли здійснюється кардинальна трансформація наук, об’єднаних спеціальністю “право”, цікавим є перегляд змісту категорій, що традиційно склалися в науці адміністративного права. До них належить, зокрема категорія “адміністративно-правове забезпечення”, яка, з одного боку, досить широко вживається в наукових та навчально-методичних джерелах, проте її розуміння має значні відмінності. Зазначена проблема набуває особливої значущості в контексті реалізації п. 6 Перехідних положень Закону України “Про вищу освіту”, а також затвердження наказом Міністерства освіти і науки України наказом від 28 грудня 2018 №1477. Примірного переліку та опису предметних напрямів досліджень у межах

спеціальності 081 “Право”. Водночас у наукових джерелах відповідна проблематика висвітлена ще недостатньо, що зумовлює актуальність та новизну теми цієї статті.

Питання адміністративно-правового забезпечення розглядали у своїх роботах В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, І.В. Арістова, О.М. Бандурка, А.І. Берлач, В.Т. Білоус, І.П. Голосніченко, Р.В. Ігонін, В.К. Колпаков, О.П. Рябченко, С.Г. Стеценко та інші автори. Разом з тим, цікавим є дослідження цієї категорії в аспекті змін, що відбуваються сьогодні в системі суспільних відносин.

Мета статті – визначення сутності адміністративно-правового забезпечення та його місця в системі категорій адміністративного права України.

Передусім слід сказати, що досить довгий час у науці адміністративного права теоретичні та практичні проблеми розвитку суспільних відносин у різноманітних сферах розглядалися через призму категорії “адміністративно-правове регулювання”. Її складний характер зумовив існування чисельних підходів до сутності цього явища, різноманітність яких детермінована різноманітністю підходів до праворозуміння. При цьому кожен з цих підходів має своє обґрунтування, свій понятійно-логічний апарат, а вибір одного з них врешті-решт залежить від дослідника і зумовлений специфікою та завданнями певного дослідження. Так, в інструментальному аспекті, виходячи з теорії природного права, правове регулювання – це частина (елемент) правового впливу держави на суспільні відносини за допомогою специфічних правових засобів (норм права, правовідносин, актів реалізації права) з метою упорядкування, закріплення, охорони і розвитку суспільних відносин. Виходячи з теорії позитивного права, правове регулювання – нормативно-організаційний вплив на суспільні відносини, що здійснюється за як за допомогою спеціальних правових засобів, так і завдяки іншим правовим явищам, до яких належать правосвідомість, правова культура, принципи права. В інституційному аспекті правове регулювання – це процес, наслідками якого є здійснення цілеспрямованого правового впливу держави на суспільні відносини. У нормативно-юридичному аспекті правове регулювання – це здійснюване за допомогою спеціальних юридичних засобів упорядкування суспільних відносин, що включає їх юридичне закріплення, охорону, контроль за їх стабільністю та відновлення у випадку порушення. У діяльнісному аспекті правове регулювання – це діяльність держави, її органів і посадових осіб, а також уповноважених на те громадських організацій щодо встановлення обов'язкових для виконання юридичних норм (правил) поведінки суб'єктів права їх реалізації в конкретних відносинах та застосування державного примусу до правопорушників з метою досягнення стабільного правопорядку в суспільстві [1]. Як можна побачити, багато з наведених підходів передбачають провідну роль держави у всіх суспільних процесах із застосуванням заходів примусу до тих учасників суспільних відносин, поведінка яких виходить за межі бажаної. Певним чином такий підхід успадкований від радянського адміністративного права, в якому воля та інтереси держави вважалися пріоритетнішими відносно інтересів особистості.

На відміну від радянського підходу, концепція сервісної держави як функціональної моделі сучасної держави, зорієнтована на максимальну деконцентрацію і децентралізацію функцій, реалізація яких здійснюється, зазвичай, на конкурентних засадах у ситуативному режимі [2, с. 61]; і становить собою особливу політичну форму організації публічної влади, що має в розпорядженні спеціальний апарат управління, спрямований на надання публічних послуг індивідам, а також систему соціально-правових гарантій гідного життєзабезпечення людини, його прав і свобод [3, с. 92]. Можна констатувати переорієнтацію спрямованості розвитку адмініст-

ративного права відповідно до тенденцій людиноцентризму, і, відповідно, втрату категорії “державний примус” свого системоутворюючого значення.

Вказані тенденції призвели до поступової втрати категорією “адміністративно-правове регулювання” свого провідного значення як інституту адміністративного права. Якщо з 2000 до 2014 року було захищено 163 докторських та кандидатських дисертацій, у назві яких була присутня конструкція “адміністративно-правове регулювання”, то з 2015 року їх кількість починає поступово зменшуватися, поступаючись категорії “адміністративно-правове забезпечення”. Поняття останнього тлумачиться відповідно до трьох основних підходів: а) організаційно-формуючого (адміністративно-правове забезпечення як здійснюване державою за допомогою спеціального механізму упорядкування суспільних відносин, їх юридичне закріплення, охорона, реалізація і розвиток [4, с. 550]); б) інституційно-конкретизуючого (наприклад, під адміністративно-правовим забезпеченням судової гілки влади розуміють цілеспрямований, нормативно-організаційний вплив норм адміністративного права, які розвивають, уточнюють конституційні норми, що визначають теоретико-правові засади функціонування судової гілки влади, з метою створення належних умов для забезпечення суддями прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, публічного інтересу держави й суспільства в цілому [5, с. 112]); в) інструментального (як інструменту забезпечення прав, свобод та інтересів [6]). Уявляє інтерес, що в інструментальному аспекті категорія “адміністративно-правове забезпечення” є досить близькою до сутності категорії “адміністративно-правове регулювання”.

На підставі викладеного вище можна зробити такі висновки:

Збільшення впливу людиноцентристських тенденцій у розвитку адміністративного права зумовлює поступову втрату провідної ролі адміністративно-правового регулювання як більш жорсткої правової конструкції, якій не притаманна полісуб’єктність та врахування індивідуальних відмінностей. Натомість, протягом останніх років спостерігається підвищення ролі категорії “адміністративно-правове забезпечення”, особливістю якої є зміщення акценту в системі прийняття рішень з волі держави на інтенції людини та громадянського суспільства. Інакше кажучи, спрямованість адміністративно-правового регулювання передбачає формування мети такого регулювання органами держави за провідної ролі імперативного методу. Натомість адміністративно-правове забезпечення передбачає формування мети прийняття тієї чи іншої правової норми насамперед за системою публічного адміністрування, така мета формується суб’єктами громадянського суспільства, суб’єктами господарювання, для розвитку яких є необхідними ті чи інші зміни у структурі та змісті суспільних відносин. Завданням держави за таких умов є зміна або створення за допомогою правових засобів умов, за яких мета таких суб’єктів може найбільш ефективно досягатися.

Безумовно, це не означає позбавлення правової конструкції “адміністративно-правове регулювання” своїх змісту та особливостей. Існують сфери, в яких саме адміністративно-правове регулювання не втратило своїх позицій (наприклад, адміністративно-правовий режим надзвичайного стану). Однак можна переконатися, що сьогодні рух нашої держави шляхом демократичних перетворень призводить до збільшення ролі людини, громадянського суспільства, суб’єктів підприємницької діяльності у змісті та спрямованості упорядкування суспільних відносин, отже, роль адміністративно-правового забезпечення, на нашу думку, згодом зростатиме.

Отже, адміністративно-правове забезпечення – це система адміністративно-правових засобів та способів і процедур їх легалізації, що здійснюється з метою

створення умов для всебічної реалізації прав, свобод та інтересів людини, громадянського суспільства, суб'єктів підприємницької діяльності, а також інших суб'єктів адміністративно-правових відносин.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Шопіна І.М.* Щодо концептуальних підходів до визначення поняття правового регулювання. Форум права. 2011. № 2. С. 1055–1061. URL: www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-2/11simvpr.pdf (дата звернення: 12.10.2018).
2. *Дзевелюк М.В.* Сервісна держава як функціональна модель сучасної держави. Актуальні проблеми держави і права. 2017. Вип. 78. С. 60–67.
3. *Коженько Я.В.* Принципы сервисного государства: теоретико-правовой аспект. Научное обозрение. Реферативный журнал. 2014. № 1. С. 92–93.
4. *Фролков М.В.* Поняття та особливості адміністративно-правового забезпечення захисту прав споживачів. Актуальні проблеми права: теорія і практика. 2013. № 26. С. 547–555.
5. *Іванишчук А.А.* Адміністративно-правове забезпечення судової влади. Монографія. Херсон: Грін Д.С., 2015. 443 с.
6. *Дручек О.М.* Поняття адміністративно-правового забезпечення прав, свобод та інтересів дитини органами внутрішніх справ України. Форум права. 2013. № 2. С. 123–128. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2013_2_22 (дата звернення: 12.10.2018).

REFERENCES

1. *Shopina, I.M.* (2011) Shhodo konceptual'ny'x pidkhodiv do vy'znachennya ponyattya pravovogo reguluvannya. "Concerning Conceptual Approaches to the Definition of Legal Regulation". Forum of Law 2, 1055–1061. URL: www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-2/11simvpr.pdf (Date of Application: 12.10.2018) [in Ukrainian].
2. *Dzevelyuk, M.V.* (2017) Servisna derzhava yak funktsional'na model' suchasnoyi derzhavy'. "Service State as a Functional Model of a Modern State". Actual Issues of State and Law. issue 78, 60–67 pp. [in Ukrainian].
3. *Kozhenko, Y.V.* (2014) Pryncypy servysnogo gosudarstva: teoretyko-pravovoj aspekt. "Principles of Service State: Theoretical and Legal Aspect". Scientific Review No 1, 92–93 pp. [in Russian].
4. *Frolkov, M.V.* (2013) Ponyattya ta osoblyvosti administratyvno-pravovogo zabezpechennya zaxystu prav spozhyvachiv. "Concepts and Features of Administrative and Legal Protection of Consumer Rights". Actual Issues of Law: Theory and Practice No 26, 547–555 pp. [in Ukrainian].
5. *Ivanyshchuk, A.A.* (2015) Administratyvno-pravove zabezpechennya sudovoyi vlady. "Concepts and Features of Administrative and Legal Protection of Consumer Rights": monograph. Actual problems of Law: Theory and Practice. Kherson: Grin D.C. 443 p. [in Ukrainian].
6. *Druček, O.M.* (2013) Ponyattya administratyvno-pravovogo zabezpechennya prav, svobod ta interesiv dytyny organamy' vnutrishnix sprav Ukrayiny. "The Concept of Administrative and Legal Provision of Rights, Freedoms and Interests of the Child by the Internal Affairs Bodies of Ukraine". Forum of Law No 2, 123–128 pp. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2013_2_22 (Date of Application: 12.10.2018) [in Ukrainian].

UDC 342.924

I.M. Shopina,
Doctor of Jridical Sciences, Senior Research Associate, Professor of the
Chamber, Lviv State University of Internal Affairs, Lviv, Ukraine,
ORCID ID 0000-0003-3334-7548

PHENOMENON OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL SUPPORT IN UKRAINIAN ADMINISTRATIVE LEGISLATION

Paper defines the essence of administrative and legal support as a category of administrative law. Attention is paid to the analysis of the essence of various theoretical approaches to the definition of the concept of "administrative and legal regulation". The author carries out a comparative analysis of the categories "administrative and

legal regulation” and “administrative and legal support” and studies their development in the science of administrative law. Emphasis is placed on the role of the state and the individual in Soviet and modern science of administrative law. The role of the imperative method in the administrative and legal regulation is considered.

It is concluded that the increasement of an influence of man-centric tendencies in the development of administrative law causes a gradual loss of the leading role of administrative and legal regulation. The author substantiates that there is an increase in the role of the category “administrative and legal support”. The task of the state in such conditions is to change or create, through legal means, the conditions under which the goals of the individual, civil society, and business entities can be most effectively achieved.

The definition of the concept of administrative legal support is formulated as a system of administrative legal means and methods and procedures for their legalization, carried out in order to create conditions for the realization of the rights, freedoms and interests of a person, civil society, business entities, as well as other subjects of administrative legal relations.

Keywords: administrative and legal support, administrative and legal regulation, administrative and legal relations, administrative law, public administration.

Отримано 28.11.2018

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ. КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО

УДК 343.9

І.Л. Близнюк,
кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник,
головний науковий співробітник
ДНДІ МВС України, м. Київ, Україна
ORCID ID 0000-0003-3882-5790

ОСОБЛИВОСТІ ВИЯВЛЕННЯ ЗЛОЧИНІВ, ЩО ВЧИНЯЮТЬСЯ У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО МАТЕРІАЛЬНОГО РЕЗЕРВУ УКРАЇНИ

У статті відзначаються особливості здійснення роботи оперативними працівниками Національної поліції України з виявлення злочинів, що вчиняються у системі державного матеріального резерву України. Автор надає типовий перелік та технологію вивчення фінансово-господарських документів, які необхідно перевіряти працівникам Національної поліції, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, для отримання інформації про можливі кримінальні та інші правопорушення, вчинені у процесі придбання, поставки матеріальних цінностей до державного матеріального резерву та управління ним. У статті також зазначаються типові правопорушення цієї категорії, на підставі чого розробляються методичні рекомендації для оперативних працівників Національної поліції з виявлення цих злочинів.

Ключові слова: державний матеріальний резерв, відповідальні зберігачі, мобілізаційний резерв, закладення (поставка), переміщення, освіження (поновлення, заміна) та відпуск матеріальних цінностей з державного резерву, самовільне відчуження матеріальних цінностей державного резерву, фіктивність закладення матеріальних цінностей до державного резерву.

В статье определяются особенности осуществления работы оперативными сотрудниками Национальной полиции Украины по выявлению преступлений, совершаемых в системе государственного материального резерва Украины. Автор предлагает типовой перечень и технологию изучения финансово-хозяйственных документов, которые необходимо проверять сотрудникам Национальной полиции, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность, для получения информации о возможных уголовных и других правонарушениях, совершаемых в процессе приобретения, поставки материальных ценностей в государственный материальный резерв и управления им. В статье также отмечаются типичные правонарушения данной категории, на основе чего разрабатываются методические рекомендации для оперативных сотрудников Национальной полиции по выявлению указанных преступлений.

Ключевые слова: государственный материальный резерв, ответственные хранители, мобилизационный резерв, закладка (поставка), перемещение, освежение

(обновление, замена) и отпуск материальных ценностей из государственного резерва, самовольное отчуждение материальных ценностей государственного резерва, фиктивность закладки материальных ценностей в государственный резерв.

Державний матеріальний резерв є особливим, специфічним, загальнодержавним запасом стратегічних матеріальних цінностей, звідки в особливий період та проблемних для країни ситуаціях здійснюється забезпечення ресурсами щодо невідкладних дій з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, зокрема державної підтримки різних галузей економіки, підприємств та організацій з метою стабілізації економіки під час виникнення проблем із постачанням важливих видів сировини, паливно-енергетичних ресурсів, продовольства тощо.

За даними Аудиторського звіту щодо результатів державного аудиту виконання бюджетних програм у Державному агентстві резерву України (Держрезерві) за період з 2013 до 2016 рр., складеному Державною аудиторською службою України, запаси державного матеріального резерву знаходяться у критичному та найгіршому стані з моменту створення державного резерву ще за радянських часів [1]. Відпускання матеріальних цінностей постійно перевищує кількість закладеного. Стратегічні запаси держави фактично перетворилися в оперативні, середній відсоток завантаженості суб'єктів господарювання системи державного резерву не перевищує 15 % [1]. З 2012 р. із загального фонду бюджету фактично не надходили гроші на накопичення державного матеріального резерву.

Як наслідок, неефективне використання потужностей державних підприємств та організацій, що знаходяться у віданні Держрезерву, та ненадійність існуючої системи зберігання матеріальних цінностей зумовлюють непродуктивні витрати державних ресурсів із формування та підтримання державного матеріального резерву. До цього додається ще одна проблема – вчинення значної кількості правопорушень у процесі придбання, поставки та управління матеріальними цінностями державного матеріального резерву.

Неналежне державне регулювання та контроль за діяльністю суб'єктів господарської діяльності, які виступають відповідальними зберігачами матеріальних цінностей держрезерву, з боку державних контролюючих органів, у тому числі правоохоронних, створюють умови для поширення зазначених кримінальних та інших правопорушень.

Ураховуючи необхідність уживання невідкладних заходів із недопущення, виявлення та припинення правопорушень у зазначеній сфері діяльності, доцільно розробити методичні рекомендації для працівників підрозділів Департаменту захисту економіки (ДЗЕ) Національної поліції України (НПУ), які здійснюють оперативно-розшукову діяльність із виявлення та попередження кримінальних та інших правопорушень, що вчиняються у системі державного матеріального резерву України. З цією метою слід визначити особливості здійснення роботи зазначеними оперативними працівниками з виявлення вказаних злочинів, зокрема надати типовий перелік та технологію вивчення фінансово-господарських документів, які необхідно перевіряти працівникам підрозділів ДЗЕ НПУ, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, для отримання інформації про можливі кримінальні та інші правопорушення, що вчиняються у процесі придбання, поставки та управління матеріальними цінностями державного матеріального резерву, а саме у процесі проведення операцій із формування, розміщення, закладення (поставки), переміщення, освіження (поновлення, заміни) та відпуску (у порядку

тимчасового позичання, розбронювання, надання гуманітарної допомоги, для ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій) матеріальних цінностей з державного матеріального резерву.

Усі кримінальні та інші правопорушення, що вчиняються у системі держрезерву, можна класифікувати на такі різновиди:

кримінальні та інші правопорушення, які вчиняються у процесі закладення (поставки), приймання матеріальних цінностей до державного резерву;

кримінальні та інші правопорушення, які вчиняються у процесі відпуску матеріальних цінностей з державного резерву (у зв'язку з їх освіженням і заміною);

кримінальні та інші правопорушення, які вчиняються у процесі відпуску матеріальних цінностей з державного резерву в порядку тимчасового позичання;

кримінальні та інші правопорушення, які вчиняються у процесі переміщення матеріальних цінностей державного резерву;

кримінальні та інші правопорушення, які вчиняються у процесі освіження (поновлення) матеріальних цінностей державного резерву без розриву в часі.

Найбільш поширеними є правопорушення першого різновиду.

Типовими правопорушеннями такої категорії є:

документарне оформлення безтоварних операцій із закладення матеріальних цінностей до державного резерву відповідальними зберігачами, а саме закупівля Держрезервом у сторонніх (нерідко – фіктивних) компаній матеріальних цінностей та укладання з цими компаніями договорів про зберігання цих нібито поставлених матеріальних цінностей без фактичної наявності останніх;

протиправне заволодіння матеріальними цінностями Держрезерву відповідальним зберігачем, які були закладені у нього на зберігання;

неналежне зберігання відповідальним зберігачем матеріальних цінностей Держрезерву відповідного виду, наприклад, у непередбачених договором місцях зберігання, у меншій кількості, іншого асортименту, неналежної якості;

відсутність сертифікатів відповідності на продукцію, яка закладається до державного резерву;

відсутність договору, актів приймання на закладення матеріальних цінностей державного резерву;

розкрадання матеріальних цінностей службовими особами Держрезерву, а саме привласнення, розтрата бюджетних коштів, майна державного матеріального резерву або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем у співучасті зі службовими особами компаній, які залучаються до процесу придбання матеріальних цінностей Держрезерву;

одержання неправомірної вигоди, пов'язане з укладанням і виконанням правочинів між підрозділами Держрезерву та компаніями, які залучаються до процесу придбання матеріальних цінностей до державного матеріального резерву;

зловживання службовим становищем, службове підроблення службовими особами компаній, які залучаються до процесу придбання матеріальних цінностей до державного резерву з метою фальсифікації даних про ресурсну базу державного матеріального резерву, прийняту на зберігання, що має наслідком неправомірну оплату “послуг” за рахунок державних коштів;

викривлення показників звітної документації, підробка документів та зловживання владою й службовим становищем керівництвом Держрезерву у процесі укладення угод на придбання товарно-матеріальних цінностей до державного матеріального резерву;

нецільове витрачання бюджетних коштів з метою формального поповнення матеріальних цінностей державного резерву;

розкрадання державних коштів службовими особами Держрезерву шляхом зловживання службовим становищем за попередньою змовою групою осіб шляхом використання ланки підконтрольних підприємств (компаній-“прокладок”) при закупівлі до Держрезерву товарно-матеріальних цінностей, завдяки чому значно завищується закупівельна ціна;

службова недбалість з боку службових осіб державних підприємств під час укладання та виконання договорів із компаніями, які залучаються до процесу придбання матеріальних цінностей до державного резерву, що призводить до необґрунтованого збільшення вартості послуг останніх, тощо;

закупівля товарно-матеріальних цінностей державного резерву у комерційних структурах з ознаками фіктивності (з реєстрацією цих структур на підставних осіб) або у пов'язаних зв'язками інших юридичних осіб.

З метою своєчасного та ефективного викриття кримінальних та інших правопорушень, що вчиняються у процесі здійснення операцій із закладення матеріальних цінностей до державного резерву, працівникам підрозділів ДЗЕ НПУ, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, доцільно перевірити та вивчити такі основні фінансово-господарські документи, у тому числі щодо обліку наявності матеріальних цінностей державного резерву:

відповідний акт Кабінету Міністрів України, замовлення Держрезерву, а також інших центральних і місцевих органів виконавчої влади, уповноважених на це Кабінетом Міністрів України, щодо необхідності закладення певного обсягу та асортименту матеріальних цінностей до держрезерву.

З метою вивчення правомірності закладення матеріальних цінностей до держрезерву слід перевірити, щоб закладення матеріальних цінностей до державного резерву у порядку створення та поповнення його запасів провадилось за замовленнями Держрезерву, а також інших центральних і місцевих органів виконавчої влади, уповноважених на це Кабінетом Міністрів України, за рахунок коштів, передбачених у Державному бюджеті України на поточний рік, та коштів, одержаних від реалізації матеріальних цінностей державного резерву, що підлягають освіженню, позичанню та розбронюванню;

протокол оцінки пропозицій конкурсних торгів (цінових пропозицій) (якщо закладені до держрезерву України матеріальні цінності закупались у процесі проведення конкурсних торгів), інша документація конкурсних торгів;

договір про закупівлю товарів (робіт або послуг) за державні кошти;

договір відповідального зберігання (про відповідальне зберігання) матеріальних цінностей державного резерву (або мобрезерву) (у разі розміщення матеріальних цінностей на підприємствах – відповідальних зберігачах), укладений між Державним агентством резерву України (Держрезервом) та підприємством – відповідальним зберігачем.

Для того, щоб перевірити фактичну наявність (не фіктивність) відповідальних зберігачів, які зберігають матеріальні цінності держрезерву, слід перевірити наявність у цих зберігачів необхідних для зберігання продукції умов, їх територіальне розташування. При цьому на підприємствах, в установах і організаціях, що здійснюють відповідальне зберігання матеріальних цінностей державного резерву (у відповідальних зберігачів), розміщення матеріальних цінностей має забезпечуватися Держрезервом, виходячи з критеріїв економічної доцільності.

Деякі підприємства-відповідальні зберігачі можуть бути відсутні за місцем реєстрації, у тому числі у зв'язку із ліквідацією таких підприємств, у них можуть бути відсутні документи, що підтверджують факт закладання матеріальних цінностей до державного резерву.

Якщо відповідальні зберігачі державного матеріального резерву відсутні не лише за юридичною адресою, а й не подають фінансову звітність до органів Державної фіскальної служби України (ДФС) з моменту отримання від Держрезерву коштів, це має викликати сумнів щодо самого факту закладення матеріальних цінностей до державного резерву.

На фіктивність операцій з товарно-матеріальними цінностями держрезерву нерідко вказують факти, коли документально продукція закладається до державного резерву в день укладання контрактів за місцем її збереження продавцем у виробника продукції, що вказує на відсутність додаткових витрат на транспортування продукції.

Фактичними доказами наявності договірних відносин із відповідальними зберігачами щодо зберігання відповідних матеріальних цінностей державного резерву та відсутності проведення фіктивних операцій з товарно-матеріальними цінностями держрезерву мають бути, зокрема, такі документи у відповідального зберігача, як акт про приймання матеріальних цінностей та належно оформлені бухгалтерські документи складського обліку.

З метою викриття факту проведення фіктивних операцій із закладення та зберігання товарно-матеріальних цінностей держрезерву та для перевірки стану збереження та дотримання належних умов зберігання цінностей державного та мобілізаційного резерву у підприємств-зберігачів доцільно провести зустрічні перевірки (звірки).

При цьому слід пам'ятати, що зміна організаційно-правової форми підприємства-зберігача не звільняє його від виконання своїх зобов'язань зі зберігання матеріальних цінностей державного резерву. правонаступники цих підприємств є відповідачами у таких справах.

При цьому Держрезерв має передати, а зберігач прийняти на відповідальне зберігання матеріальні цінності згідно з специфікацією (затвердженою номенклатурою) у кількості та за вартістю згідно з актом форми Р-16 (форми № 1 (стосовно зберігання цінностей мобілізаційного резерву)).

Отже, у процесі вивчення інформації щодо відповідальних зберігачів матеріальних цінностей Держрезерву оперативні працівники ДЗЕ НПУ повинні перевірити, щоб закладені на відповідальне зберігання матеріальні цінності були передбачені номенклатурою, належним чином зберігались у передбаченій кількості, були відповідного асортименту та відповідної якості, відповідали стандартам і технічним умовам, відпускались тільки за нарядами Державного агентства резерву України;

договір на поставку матеріальних цінностей до державного резерву, який укладається Держрезервом, підприємствами, установами і організаціями-зберігачами з підприємствами-постачальниками цих матеріальних цінностей;

акт форми Р-17 (форми № 1 (стосовно зберігання цінностей мобілізаційного резерву)), поданий відповідальним зберігачем Державному агентству резерву України, – у випадку проведення відповідальним зберігачем освіження (поновлення) та заміни матеріальних цінностей Держрезерву на продукцію аналогічного асортименту і якості самостійно без залучення додаткових коштів;

звіт про наявність матеріальних цінностей державного резерву (форма № 1) (або звіт про наявність та якісний стан матеріальних цінностей мобрезерву – форма № 12мр (стосовно зберігання цінностей мобілізаційного резерву)), надсилається Державному агентству резерву України підприємствами, установами, організаціями, які належать до сфери управління Державного агентства резерву України, та підприємствами – відповідальними зберігачами;

кошторис витрат на зберігання матеріальних цінностей державного (мобілізаційного) резерву, поданий щорічно на наступний рік відповідальним зберігачем Державному агентству резерву України.

Оперативні працівники ДЗЕ НПУ повинні мати на увазі, що відшкодування витрат, пов'язаних із зберіганням матеріальних цінностей державного резерву, має здійснюватися виключно на підставі договору, укладеного між Держрезервом та відповідальним зберігачем, за рахунок асигнувань державного бюджету та інших джерел, визначених законодавством;

приймальний акт (у процесі закладення матеріальних цінностей Держрезерву) за формами:

№ Р-11 і № Р-13 – у разі закладення матеріальних цінностей організаціями, що належать до сфери управління Державного агентства резерву України (Держрезерву) (готується організацією, що належить до сфери управління Держрезерву);

№ Р-16 – у разі закладення матеріальних цінностей підприємствами – відповідальними зберігачами або підприємствами, що належать до сфери управління Держрезерву (готується підприємством – відповідальним зберігачем або підприємством, що належить до сфери управління Держрезерву, самостійно);

1мр (для службового користування) – для мобілізаційного резерву у разі закладення матеріальних цінностей підприємствами – відповідальними зберігачами або підприємствами, які належать до сфери управління Держрезерву;

бухгалтерські документи складського обліку з оформлення прийнятих на зберігання матеріальних цінностей держрезерву, які складаються підприємствами – відповідальними зберігачами або підприємствами, що належать до сфери управління Держрезерву.

При встановленні випадків самовільного відчуження матеріальних цінностей державного резерву (мобрезерву) слід з'ясувати:

а) ким прийнято рішення про відпуск матеріальних цінностей та його підстави;
б) найменування самовільно відчужених матеріальних цінностей державного резерву, дату відпуску, їх кількість;

в) наявність документів (накладні, накази) на відпуск зі складу цих матеріальних цінностей;

г) особу, якою проводився відпуск матеріальних цінностей;

г) наявність акта за відповідною формою;

д) кількість та найменування матеріальних цінностей, повернутих до державного резерву, дату повернення; у разі часткового повернення матеріальних цінностей вказуються документи, якими оформлено це повернення.

У випадку самовільного відчуження матеріальних цінностей державного резерву (мобрезерву), при встановленні фактів крадіжки матеріальних цінностей державного резерву, при виявленні безтоварної закладки матеріальних цінностей до державного резерву доцільно взяти пояснення керівника (або особи, що виконує його обов'язки) підприємства – відповідального зберігача, який прийняв рішення про незаконне відчуження з державного резерву матеріальних цінностей, головного бухгалтера, матеріально відповідальної особи та інших осіб.

З метою викриття фактів фіктивності закладення матеріальних цінностей до держрезерву слід з'ясувати і оцінити всі обставини, пов'язані із закладенням матеріальних цінностей до державного резерву і подальшим їх зберіганням, у тому числі:

чи укладався сторонами договір зберігання матеріальних цінностей, а якщо ні, – то з яких причин і чи існують інші докази виникнення зобов'язань щодо такого зберігання;

у чому конкретно полягає незабезпечення збереження матеріальних цінностей; у який спосіб та з яких підстав здійснювалося їх самовільне відпущення тощо;

11) документи, що засвідчують якість матеріальних цінностей Держрезерву (оригінал або завірена в установленому порядку копія паспорта (сертифіката) якості виробника, декларація виробника, сертифікат відповідності, висновок санітарно-епідеміологічної експертизи, ветеринарне свідоцтво), які є в наявності у відповідального зберігача;

12) акт виконання договору про закупівлю матеріальних цінностей до державного резерву, який складається Державним агентством резерву України (Держрезерву);

13) рахунок або рахунок-фактура на оплату поставлених матеріальних цінностей та податкова накладна, які надаються постачальником матеріальних цінностей до Держрезерву;

14) зведений звіт про наявність та якісний стан запасів державного резерву (форма № 1-резерв (річна)), який подається Державним агентством резерву України – Кабінету Міністрів України, Міністерству фінансів України, Міністерству економічного розвитку і торгівлі України на 1 січня щорічно до 15 березня, що настає за звітним періодом;

15) звітність “Оперативна інформація про наявність запасів державного резерву” (форма № 3-резерв (місячна)), подана до 10 числа наступного місяця Державним агентством резерву України – Кабінетові Міністрів України, Міністерству фінансів України, Міністерству економічного розвитку і торгівлі України;

16) фінансову звітність відповідального зберігача.

Отже, про порушення службовими особами суб'єкта господарювання правил здійснення операцій з матеріальними цінностями державного резерву можуть свідчити такі докази, як документальні дані інвентаризації матеріальних цінностей державного резерву, звіти про наявність матеріальних цінностей та їх рух, акти, складені за наслідками проведення ревізій та перевірок обліку руху, наявності та якості матеріальних цінностей державного резерву тощо.

Таким чином, необхідно визнати важливість вирішення проблем щодо дієздатності державного матеріального резерву України завдяки припиненню кримінальних та інших правопорушень.

Зауважимо, що в умовах бойових дій на Сході України та запровадження воєнного стану стає більш актуальним належне закладення та поставка товарно-матеріальних цінностей до мобілізаційного резерву нашої держави. З цією метою слід забезпечити стабільність формування необхідних якісних обсягів ТМЦ у мобрезерві, що неможливо досягти без проведення відповідної роботи оперативними підрозділами ДЗЕ НПУ з виявлення та попередження кримінальних та інших правопорушень, які вчиняються у процесі придбання, поставки та управління матеріальними цінностями державного матеріального резерву.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Аудиторський звіт за результатами державного аудиту виконання бюджетних програм у Державному агентстві резерву України за період з 01.01.2013 до 31.12.2016. Державна Аудиторська служба України. К., 2017. 79 с.

2. Про державний матеріальний резерв: Закон України від 24.01.1997 № 51/97-ВР. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/main/51/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 14.11.2018).

3. Про затвердження Порядку формування, розміщення та проведення операцій з матеріальними цінностями державного резерву: постанова Кабінету Міністрів України від 08.10.1997 № 1129. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1129-97-%D0%BF> (дата звернення: 15.11.2018).

4. Про затвердження Інструкції про порядок проведення контролю за станом роботи з матеріальними цінностями державного резерву: наказ Державного комітету України з державного матеріального резерву від 08.09.2009 № 239. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0065-10> (дата звернення: 14.11.2018).

5. Про механізм застосування міри відповідальності юридичних осіб, на зберіганні яких знаходяться матеріальні ресурси державного резерву, за самовільне їх відчуження (використання, реалізацію): постанова Верховної Ради України від 20.02.1996 № 57/96-ВР. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/57/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 15.11.2018).

REFERENCES

1. Audytorskyi zvit Derzhavnoi Audytorskoï sluzhby Ukrainy za rezultaty derzhavnoho audytu vykonannya biudzhetnykh prohram u Derzhavnomu ahentstvi rezervu Ukrainy za period z 01.01.2013 po 31.12.2016 (2017). "Audit Report of the State Audit Office of Ukraine on the Results of the State Audit of Budget Programs Execution at the State Agency of Ukraine's Reserve for Period 01.01.2013-31.12.2016 (2017)". Kyiv [in Ukrainian].

2. About the State Material Reserve: Bill of Ukraine dated January 24, 1997, No 51/97-BP. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/main/51/97-%D0%B2%D1%80> (Date of Application: 14.11.2018) [in Ukrainian].

3. Pro zatverdzhennja Porjadku formuvannja, rozmishhennja ta provedennja operacij z materialjnomy cinnostjamy derzhavnogho rezervu: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy. Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine. "About Approval of the Procedure for the Formation, Deployment and Conduct of Operations with the Material Values of the State Reserve" dated October 8, 1997 No 1129. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1129-97-%D0%BF> (Date of Application: 15.11.2018) [in Ukrainian].

4. Pro zatverdzhennja Instrukciji pro porjadok provedennja kontrolju za stanom roboty z materialjnomy cinnostjamy derzhavnogho rezervu: Nakaz Derzhavnogho komitetu Ukrainy z derzhavnogho materialjnogho rezervu. Order of the State Committee of Ukraine on State Material Reserve "About Approval of the Instruction on the Procedure for Controlling the State of Work with the Material Values of the State Reserve" dated September 8, 2009, No 239 <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0065-10> (Date of Application: 14.11.2018) [in Ukrainian].

5. Pro mekhanizm zastosuvannja miry vidpovidaljnosti jurydychnykh osib, na zberighanni jakykh znakhodjatsja materialjni resursy derzhavnogho rezervu, za samoviljne jikh vidchuzhennja (vykorystannja, realizaciju): Postanova Verkhovnoji Rady Ukrainy. "Resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine "About the Mechanism of an Application of the Measure of Liability of Legal Entities, Whose Storage Is the Material Resources of the State Reserve, for the Unauthorized Alienation (use, sale)" from February 20 1996, №57/96" . URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/57/96-%D0%B2%D1%80>. (Date of Application: 15.11.2018) [in Ukrainian].

UDC 343.9

I.L. Blyzniuk,
Candidate of Law, senior researcher, Chief Scientist of the
State Research Institute MIA Ukraine, Kyiv, Ukraine,
ORCID ID 0000-0003-3882-5790

FEATURES OF DETECTION OF CRIMES COMMITTED IN THE SYSTEM OF THE STATE MATERIAL RESERVE OF UKRAINE

Paper highlights the peculiarities of the implementation of the activities by operational officers of the National Police of Ukraine to identify crimes committed in the system of the state material reserve of Ukraine. The author provides a standard list and technology for studying financial and economic documents that need to be checked by National Police officers engaged in operational investigative activities in order to obtain information on possible criminal and other offenses committed in the process of acquiring, supplying of material assets to the state material reserve and managing it.

Paper also provides a classification of crimes committed in the state reserve system of Ukraine. As a result, the author notes that the most common ones are criminal and other offenses committed in the process of laying (supply), receiving material assets in the state reserve. In this regard, it is proposed to consider the specifics of documenting these crimes. First of all, typical offenses of this category are determined, on the basis of which methodological recommendations are developed for the operational staff of the National Police to identify these crimes.

The main results of the study, presented in the paper, are to highlight the most significant financial and economic documents, taking into account the availability of material assets of the state reserve, which should be studied and analyzed by the operational staff of the National Police in order to obtain information on possible criminal and other offenses committed in the process of acquisition, supply of material assets to the state material reserve and management in time and effectively.

As a result, the author recommends the operative employees to pay special attention to such possible evidence of violations by government officials of the rules for conducting operations with material assets of the state reserve, such as documentary data on the inventory of material values in the process of identification of crimes of this category of the state reserve, reports on the availability of material values and their movement, acts drawn up on the results of audits and audits of the accounting of movement, cash splendens and quality of material values of the state reserve, etc. Finally, an order is given to study the relevant financial and economic documents of business entities who are responsible custodians of the state reserve material values, which is especially important for an effective revealing of the facts of fictitiousness of the laying of material values in the state reserve.

Keywords: state material reserve, responsible custodians, mobilization reserve, bookmark (supply), relocation, refreshment (renewal, replacement) and release of material values from the state reserve, unauthorized alienation of material values of the state reserve, fictitious laying of material values into the state reserve.

Отримано 23.11.2018

УДК 343.2.01(477)

В.Д. Левик,
старший науковий співробітник
ДНДІ МВС України,
м. Київ, Україна

ФОРМУВАННЯ КРИМІНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ ТА ШЛЯХИ ЇЇ РЕАЛІЗАЦІЇ

У статті розглянуто поняття “кримінальна політика”, визначені основні етапи формування, фактори, що визначають формування та зміни кримінальної політики України, охарактеризовано нормативно-правову базу України у сфері державного програмування протидії злочинності та обґрунтовано необхідність розроблення і прийняття національної стратегії протидії правопорушенням та контролю за її реалізацією. Зроблено висновок, що сучасна кримінальна політика України має базуватися на засадах комплексного програмування з урахуванням довгострокових наукових прогнозів та вивчення їх фактичного стану, а також у поєднанні з заходами загальносоціальної превенції.

Ключові слова: кримінальна політика, злочинність, протидія злочинності, державна цільова правоохоронна програма, комплексна програма протидії злочинності.

В статье рассмотрено понятие “уголовная политика”, определены основные этапы формирования уголовной политики, факторы, определяющие формирование и изменения уголовной политики Украины, охарактеризована нормативно-правовая база Украины в сфере государственного программирования противодействия преступности и обоснована необходимость разработки и принятия национальной стратегии противодействия правонарушениям и контроля за ее реализацией. Сделан вывод, что современная уголовная политика Украины должна базироваться на принципах комплексного программирования с учетом долгосрочных научных прогнозов и изучения их фактического состояния, а также в сочетании с мерами общесоциальной превенции.

Ключевые слова: уголовная политика, преступность, противодействие преступности, государственная целевая правоохранительная программа, комплексная программа противодействия преступности.

Розбудова в Україні соціальної держави в межах вступу до Європейського Союзу передбачає, що людина, її життя та здоров'я, честь і гідність визнаються в державі найвищою соціальною цінністю. Водночас трансформація будь-якої соціальної системи завжди супроводжується виникненням кризових явищ. Тому зміни, що відбуваються сьогодні в Україні у сфері соціально-політичних, економічних, демографічних, духовних та інших відносин, а також збройний конфлікт на Сході України певною мірою породжують нові види суспільних і міжособистісних протиріч, конфлікти, зростання антисоціальних проявів тощо, наслідки яких, своєю чергою, сприяють появі різних небезпек та загроз для людини, держави і суспільства. До таких наслідків насамперед відноситься злочинність, рівень

якої нині є дуже високим (рис. 1), яка віддзеркалює політичну, соціально-економічну, культурно-виховну ситуацію в Україні.

Якщо дослідити динаміку злочинності в Україні за період з 1991 до 2018 рр. (за всі 27 років незалежності), то можна помітити, що вона характеризується певною стрибкоподібністю, яку в кримінології прийнято називати синусоїдою.



Рис. 1. Динаміка злочинності в Україні за період 1991–2018 рр.

Закономірність кримінальної динаміки полягає в тому, що на зміну спаду або стабілізації рівня злочинності з фатальною невідворотністю приходить зростання цього рівня.

Слід зазначити, що зростання показників економічного і соціального рівня життя населення не є тим фактором, що знижує рівень злочинності. Більше того, як запевняє В.В. Лунєєв: “Найбільш високий рівень злочинності, як не парадоксально звучить, наявний у найбагатших, економічно та соціально розвинених країнах” [1, с. 5; 2]. Так, до держав із найвищим рівнем злочинності серед європейських країн відносять Швецію, Бельгію, Іспанію, Данію, Люксембург, Нідерланди, Фінляндію, Францію, ФРН, Австрію і Велику Британію [3]. Водночас розмір ВВП на душу населення у цих країнах становить (у доларах США за паритетом купівельної спроможності): Швеція – 37 750, Данія – 36 764, Нідерланди – 40 700, Велика Британія – 35 000 [2].

Важливу роль у виникненні та прояві глибоких деформацій у суспільстві, зокрема кримінального характеру, відіграють кризові явища в економіці. В Україні, окрім іншого, сприяють значному зростанню злочинності помилки, що допускаються при проведенні реформ в економічній, соціальній, правоохоронній та інших сферах державної діяльності, послаблення державного контролю, зрощення законодавчої та виконавчої влади з кримінальними структурами та проникнення їх в управлінську сферу, тотальна корупція, недосконалість правової бази та зниження морального і духовного рівня суспільства. Злочинність стала більше впливати на соціальні та економічні інститути. Вплив криміногенних факторів на сферу суспільних відносин здобув більш виражений системний характер та проявився у збільшенні рівня та темпів зростання злочинності, у зміні структурно-кримінологічних характеристик злочинності та у збільшенні тяжкості її наслідків.

Беззаперечно, у цьому зв'язку одним із пріоритетних напрямів діяльності держави є діяльність, спрямована на запобігання злочинності. Протидія злочинності є важливою складовою функціонування держави будь-якого типу незалежно від

часу свого існування. Вироблення стратегії і тактики поведінки влади в цьому напрямі отримало назву “кримінальна політика”.

Кримінальна політика – це частина, сфера загальної політики держави, поряд з політикою економічною, соціально-культурною і т.д. [4, с. 233]. Юридична енциклопедія Шемшученка Ю.С. визначає кримінальну політику як стратегію і тактику (напрями) державної діяльності в галузі боротьби зі злочинністю [5].

Деякі вчені розглядають кримінальну політику як поєднання державної політики боротьби зі злочинністю, вираженої у відповідних директивних актах (законах, указах Президента, постановах Уряду), та наукової теорії і синтезу відповідних політичних, соціологічних і правових знань. Це особливий вид соціальної діяльності, спрямованої на активну, наступальну протидію злочинності та іншим правопорушенням [6, с. 32].

Отже, кримінальна політика як складова загальної державної правової політики включає в себе комплекс заходів від профілактики і запобігання злочинів до виконання покарань. Кримінальну політику можна визначити як порядок протистояння злочинності, що створений, охороняється і захищається державною владою і відображає економічний, соціальний і духовний розвиток суспільства.

Проблема політики у сфері боротьби зі злочинністю завжди була в центрі уваги вчених, юристів, науковців. Нею займалися такі вчені, як О. Бандурка, Ю. Баулін, В. Борисов, В. Дрьомін, С. Гавриш, В. Голіна, О. Фролова, О. Джужа, І. Даньшин, Ф. Денисов, А. Закалюк, В. Зеленський, О. Кулик, В. Навроцький, В. Попович, Є. Стрельцова, О. Туляков, П. Фріс та ін. Крім цього, кожна галузь права вивчає кримінальну політику з різних боків [7, с. 98].

Але, незважаючи на велику кількість робіт із зазначеної проблематики, і нині існує гостра потреба у подальшому її науковому осмисленні. На жаль, до цього часу немає єдності в розумінні її сутності, співвідношення з іншими видами політики, а також шляхів і засобів реалізації політики в сфері боротьби зі злочинністю.

Можна виділити три основні етапи формування кримінальної політики:

- 1) зародження і формування основ кримінальної політики (середина XIX ст.);
- 2) формування радянської кримінальної політики (20-ті рр. – початок 90-х рр. XX ст.);
- 3) розвиток і становлення сучасної кримінальної політики України (кінець XX – початок XXI ст.).

У середині XIX століття італійський криминолог Енріко Феррі, вказуючи на односторонність і недостатність вивчення злочинності, послідовно відстоював думку щодо необхідності пошуку нових шляхів і методів подолання злочинності [8, с. 28]. Бельгійський професор А. Принс зосередив свою увагу на реформуванні науки кримінального права і практично довів можливість поєднання в науці кримінального права юридичного елементу з науково-обґрунтованим політичним (до цього політика у сфері боротьби зі злочинністю вважалась прикладною стосовно догм кримінального права) [9].

За часів СРСР беззаперечною аксіомою радянської ідеологічної доктрини було положення про те, що з перемогою революції та побудовою соціалізму в державі назавжди знищені, на відміну від капіталістичних країн, основні економічні та соціальні причини злочинності – приватна власність на засоби виробництва і експлуатація людини людиною. Система боротьби зі злочинністю будувалась на запобіганні злочинності та ліквідації її причин, а також на вихованні громадян у дусі комуністичної моралі. Кримінальна політика була спрямована на захист, охорону держави і встановленого в ній правопорядку від злочинних посягань і

відображалася в нормах Кримінального кодексу [10]. Під кримінальної політикою розумілися основні принципи, напрями і перспективи охорони соціалістичних суспільних відносин від злочинних посягань, що базуються на пізнанні об'єктивних закономірностей розвитку суспільства в історично визначений період часу, і відповідні сутності соціально-економічної формації [11, с. 15]. Вона представляла собою такий напрям радянської політики, в межах якого формувалися вихідні вимоги боротьби зі злочинністю за допомогою розробки і здійснення широкого кола запобіжних заходів, створення і застосування правових норм матеріального, процесуального та виконавчого кримінального права, що встановлюють криміналізацію та пеналізацію, а коли потрібно, декриміналізацію діянь, а також за допомогою визначення кола допустимих у боротьбі зі злочинністю заходів державного примусу [12, с. 70].

Формування власної державної політики України, у тому числі й кримінальної, прийшлося на 90-і рр. ХХ ст. і продовжується до теперішнього часу. У ці роки в державі органами державної влади приймається велика кількість нормативно-правових актів, різноманітних програм і стратегій, що свідчить про значну роль політики у сфері запобігання злочинності в діяльності держави. Кримінальна політика стала визначатися як основний напрям, цілі і засоби впливу на злочинність шляхом формування кримінального, кримінально-процесуального, виправно-трудового (кримінально-виконавчого) законодавства, практики його застосування, а також шляхом розроблення і реалізації заходів, спрямованих на запобігання злочинам. Це такий напрям політики, в межах якого формуються вихідні вимоги боротьби зі злочинністю на ґрунті розроблення і здійснення широкого кола запобіжних заходів, створення і застосування правових норм матеріального, процесуального і виправно-трудового права, що встановлюють криміналізацію і декриміналізацію діянь, а також визначення кола допустимих у боротьбі зі злочинністю заходів державного примусу [13, 46].

Оскільки кримінальна політика є реакцією на злочинність, то очевидно, що її зміст, сила, швидкість та інші характеристики здебільшого визначаються станом та динамікою злочинності, а також латентним потенціалом можливостей. Слабкість профілактичних заходів попередження злочинних проявів, правовий нігілізм, відтік кваліфікованих кадрів із правоохоронних органів посилює ступінь загрози суспільству. А, враховуючи, що по суті злочинний світ кинув виклик державі, його представники активно рвуться до влади, боротьба зі злочинністю нині має не лише правовий, а й політичний характер. Проте поняття “боротьба зі злочинністю” ще з радянських часів передбачало кінцевий результат, досягнення повної перемоги над злочинністю, чого, як показує досвід людства, досягти неможливо. У сучасних умовах політика боротьби зі злочинністю націлена на кінцеву перемогу над нею, не має ні наукового обґрунтування, ні практичних позитивних перспектив. Сьогодні необхідна нова національна стратегія протидії злочинності та контролю над нею. Сприйняття нової ідеології протидії злочинності в цілому викличе значні зміни як внутрішньоструктурного характеру, так і в системі понятійно-категоріального апарату, у змісті функцій правоохоронних та інших органів. Увесь комплекс нововведень потребує глибокого аналізу, нового осмислення та обґрунтування.

До основних факторів, що визначають формування та зміни кримінальної політики України слід віднести:

- кримінальну ситуацію, яка склалася в державі впродовж останніх років;
- економічний фактор;
- появу нових форм і видів правопорушень, пов'язаних з інформаційними, біологічними та іншими видами сучасної технології;

– транснаціоналізацію злочинності, мінімізацію стримуючого значення державних кордонів і законів для вчинення злочинів, переміщення злочинців і їхніх жертв, розвиток ринку злочинного капіталу, заборонених товарів і послуг, підключення інформаційних і мережевих технологій для вчинення злочинів;

– рівень розвитку демократизації, захисту та реалізації прав і свобод людини і громадянина, прояви гуманізму відносно правопорушників;

– стан розвитку правової культури в суспільстві;

– стан розвитку законодавства;

– стан розвитку наук кримінального, кримінально-процесуального, кримінально-виконавчого та інших галузей права.

Всі ці фактори у своїй сукупності обумовили формування кримінальної політики України та визначили шляхи і напрями реформування у зазначених сферах.

Кримінальна політика знаходить розгорнуте вираження у комплексних програмах боротьби зі злочинністю. Цей спосіб забезпечує послідовний розвиток системи управління, обґрунтування конкретних завдань, строків, цілей та шляхів їх реалізації, програми дій на визначений період. Але за всі роки незалежності в Україні не було вироблено національної доктрини та концепції боротьби зі злочинністю, так само як і кримінально-правової доктрини з відповідною їй концепцією. Не було розроблено та затверджено цілісної стратегії кримінально-правового впливу на злочинність. Фактично в абсолютній більшості вирішувалися лише окремі питання, що часто приводило лише до змін у законодавстві України.

Спроби державного планування у цій сфері були здійснені в 90-х рр. минулого століття. Так, перша програма боротьби зі злочинністю, що мала назву “Державна програма боротьби зі злочинністю” [14], була прийнята постановою Верховної Ради України від 25 червня 1993 р. строком на три роки. Вона передбачала комплексний підхід до боротьби зі злочинністю і стала зразком для розробки регіональних, місцевих і відомчих комплексних планів запобігання злочинам [15].

Її продовженням стала Комплексна програма боротьби зі злочинністю на 1996–2000, затверджена Указом Президента України від 17 вересня 1996 р. Контроль за виконанням цієї програми покладался на Кабінет Міністрів України та на нині ліквідований Координаційний комітет по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю при Президентіві України [15].

Третьою стала “Комплексна програма профілактики злочинності на 2001–2005 роки”, яка також була затверджена Указом Президента України від 25 грудня 2000 р. [15, 16].

Відповідно до Закону України “Про державні цільові програми” і постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм” 30 грудня 2006 р. була затверджена “Комплексна програма профілактики правопорушень на 2007–2009 роки” [17]. Ініціатором програми виступило МВС, яке згідно з пп. 5 п. 4 Положення про Міністерство внутрішніх справ України [18] може ініціювати розроблення державних програм з питань забезпечення публічної безпеки і порядку, протидії злочинності, безпеки дорожнього руху, охорони державного кордону, захисту об’єктів і територій на випадок виникнення надзвичайних ситуацій (тобто державну цільову правоохоронну програму), а також з питань міграції, розробляти та проводити громадське обговорення концепції програм, а також бути державним замовником державної цільової програми. Правом контролювати виконання Комплексної програми профілактики правопорушень на 2007–2009 роки суб’єктами запобігання злочинності було наділено також МВС.

29 вересня 2010 р. розпорядженням Кабінету Міністрів України було схвалено Концепцію Державної програми профілактики правопорушень на період до 2015 року [19], на виконання якої постановою Кабінету Міністрів України від 8 серпня 2012 р. № 767 було затверджено План заходів з виконання Концепції реалізації державної політики у сфері профілактики правопорушень на період до 2015 року [20]. Основним виконавцем Плану заходів щодо виконання Концепції Державної програми було Міністерство внутрішніх справ України.

Слід зазначити, що за роки запровадження концепцій і програм боротьби зі злочинністю (1993–2015 рр.) жодна із них не була реалізована. Більше того, не публікувалися і звіти про результати виконання програм [16, с. 193].

На сьогодні в Україні немає жодної державної правоохоронної програми протидії злочинності, хоча підстав для цього є багато. Наявні лише обласні, міські, районні комплексні програми профілактики злочинності та правопорушень на 2016–2020 роки, що затверджувалися місцевими радами відповідно до ст. 43 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”.

16 березня 2016 р. Кабінет Міністрів України затвердив середньостроковий план своїх пріоритетних дій до 2020 р., який складається з п’яти основних пунктів: економічне зростання; ефективне врядування; розвиток людського капіталу; верховенство права і боротьба з корупцією; безпека та охорона. Проте цей план не є програмним документом, зокрема у сфері протидії злочинності [21].

Стратегію розвитку системи Міністерства внутрішніх справ до 2020 року, затверджену розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 листопада 2017 р. № 1023-р, яка на сьогодні є вектором розвитку всіх органів системи МВС як невід’ємної системи сектору національної безпеки та оборони України, також не можна назвати програмним документом у сфері боротьби зі злочинністю. Вона лише визначає стратегічні пріоритети щодо подальшого реформування системи МВС України без передбачення конкретних заходів щодо протидії злочинності.

У межах, визначених Стратегією пріоритетів МВС, органи системи МВС (Державна прикордонна служба, Національна поліція, Національна гвардія, Державна служба з надзвичайних ситуацій, Державна міграційна служба України) мають вживати заходи, передбачені Планом із реалізації Стратегії розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ до 2020 року (останній на сьогодні розроблений, але не затверджений).

Отже, в умовах постійного зростання динаміки злочинів очевидним є те, що дії і заходи держави, спрямовані на протидію злочинності, не дають очікуваного результату. Серед багатьох причин такого стану вбачається відсутність єдиного загальносоціального підходу до питань протидії злочинності, який би дозволяв своєчасно вживати заходів як короткострокового, так і довгострокового характеру. Такий підхід можливо реалізувати у формі національної стратегії протидії правопорушенням та контролю за її реалізацією. На основі національної стратегії можуть розроблятися комплексні державні програми щодо впливу на процеси криміналізації традиційних і нових сфер життя суспільства. Міністерство внутрішніх справ України як головний орган у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері внутрішніх справ щодо протидії злочинності та підтримання належного правопорядку в державі, має ініціювати розроблення та прийняття програмних документів. До того ж відповідно до розділу V Закону України “Про національну безпеку України”, прийнятому 21 жовтня 2018 року [22], Міністерством внутрішніх справ України за рішенням Міністра внутрішніх справ України після затвердження Стратегії націо-

нальної безпеки України розробляється та вноситься на розгляд Кабінету Міністрів України Стратегія громадської безпеки та цивільного захисту України. Як і Стратегія національної безпеки України, ця стратегія є документом дострокового планування. В її основу має бути покладено абсолютно конкретну політичну концепцію протидії злочинності й відповідно повинні бути визначені стратегія й політика такої протидії. Метою цього документа є забезпечення реалізації державної (у тому числі й кримінальної) політики у сфері створення безпечного середовища.

Враховуючи об'єктивні реалії і ті проблеми, які накопичувались за останні роки, Стратегія громадської безпеки та цивільного захисту України повинна бути націлена на вирішення низки невідкладних завдань, що стоять перед кримінальною політикою, а саме: забезпечення законності та громадської безпеки, захист прав і свобод людини і громадянина, контроль над злочинністю, охорона правопорядку, вдосконалення нормативно-правової бази протистояння злочинності, забезпечення невідворотності реакції держави на будь-які правопорушення, бездоганне слідування принципу нульової толерантності до правопорушень, у тому числі корупційних, тощо.

Отже, сучасна кримінальна політика України повинна базуватися на засадах комплексного програмування, з урахуванням довгострокових наукових прогнозів та вивчення їх фактичного стану, а також у поєднанні з заходами загальносоціальної превенції.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Лунев В.В.* Эпоха глобализации и преступность. Москва, 2007. 272 с.
2. *Тимчук О.Л.* Злочинність у сучасному світі: кримінологічний аналіз. Бюлетень Міністерства юстиції України, 2010. № 11. С. 84–91.
3. *Тимчук О.* Злочинність в країнах Європейського Союзу: кримінологічний аналіз. URL: <http://www.stattionline.org.ua/pravo/76/12111-zlochinnist-u-kra%D1%97nah-yevropejskogo-soyuzu-kriminologichnij-analiz.html> (дата звернення: 20.06.2018).
4. *Фріс П.Л.* Кримінально-правова політика Української держави: теоретичні, історичні та правові проблеми. Київ: Атіка, 2005, 332 с.
5. URL: <http://leksika.com.ua/legal/> (дата звернення: 12.06.2018).
6. *Босхолов С.С.* Основы уголовной политики: Конституционный, криминологический, уголовно-правовой и информационный аспекты. Москва: «ЮрИнфоР», 1999. 293 с.
7. *Литвинов О.М.* Нова кримінологічна парадигма і політика протидії злочинності. Вісник ХНУВС, 2011. № 2(53). С. 95–101.
8. *Лесников Г.Ю.* Уголовная политика современной России (методологические, правовые и организационные основы): дис. ... д-ра юрид. наук. Москва, 2005. 350 с.
9. *Герцензон А.А.* Уголовное право и социология. Москва: Юридическая литература, 1970. 286 с.
10. *Максимів О.Д.* Історико-правовий аналіз розвитку політики в сфері боротьби зі злочинністю: Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична. 2013. Вип. 2. С. 275–282.
11. *Коробеев А.И.* Советская уголовная политика. Владивосток: Изд-во ДВГУ, 1987. 267 с.
12. *Миньковский Г.М.* О предмете и задачах курса уголовной политики. Труды Академии МВД СССР. Москва: Академия МВД СССР, 1982. С. 67–73.
13. *Джужа О.М.* Криминологія. Спеціалізований курс лекцій зі схемами: Загальна та Особлива частини: навч. посіб. Київ: Атіка, 2001. 172 с.
14. Про Державну програму боротьби зі злочинністю: постанова Верховної Ради України від 25.06.1993 № 3325-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3325-12/print> (дата звернення: 20.06.2018).
15. *Голіна В.В.* Сучасна нормативно-правова база та практика державного програмування протидії злочинності в Україні. Питання боротьби зі злочинністю: зб. наук. пр. Харків: Право, 2011. Вип. 21. С. 46–59.
16. *Доля Л.М.* Державна цільова правоохоронна програма як спосіб реалізації обов'язку держави щодо протидії злочинності. Наука і правоохорона. 2017. № 2 (36). С. 189–194.

17. Про затвердження Комплексної програми профілактики правопорушень на 2007–2009 роки: постанова Кабінету Міністрів України від від 20.12.2006 № 1767. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1767-2006-%D0%BF> (дата звернення: 20.06.2018).

18. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України: постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовт. 2015 р. № 878. Офіційний вісник України. 2015. № 89. Ст. 2972.

19. Про схвалення Концепції Державної програми профілактики правопорушень на період до 2015 року: розпорядження Кабінету Міністрів України 29 вер. 2010 р. № 1911-р. Офіційний вісник України. 2010. № 75. Ст. 2675.

20. Про затвердження плану заходів з виконання Концепції реалізації державної політики у сфері профілактики правопорушень на період до 2015 року: постанова Кабінету Міністрів України від 8 серп. 2012 р. № 767 Офіційний вісник України. 2012. № 73. Ст. 2935.

21. Про затвердження Плану пріоритетних дій Уряду на 2016 рік: розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 берез. 2016 р. № 184-р. Офіційний вісник України. 2016. № 47. Ст. 1709.

22. Про національну безпеку України: Закон України від 21 жовт. 2018 р. № 2469-VIII. Відом. Верховної Ради, 2018. № 31. Ст. 241.

REFERENCES

1. *Luniev, V.V.* (2007) *Epokha globalizatsii i prestupnost'*. "The Era of Globalization and Crime". Moscow. 272 p. [in Russian].
2. *Tymchuk, O.L.* (2010) *Zlochynnist u suchasnomu sviti: kryminolohichnyy analiz*. "Crime in the Modern World: Criminological Analysis". Bulletin of the Ministry of Justice of Ukraine No 11, 84–91 pp. [in Ukrainian].
3. *Tymchuk, O.* *Zlochynnist v krayinakh Yevropeyskoho Soyuzu: kryminolohichnyy analiz*. "Crime in the countries of the European Union: criminological analysis". URL: <http://www.stationline.org.ua/pravo/76/12111-zlochinnist-u-kra%D1%97nax-yevropejskogo-soyuzu-kriminologichnij-analiz.html> (Date of Application: 20.06.2018) [in Ukrainian].
4. *Fris, P.L.* (2005) *Kryminalno-pravova polityka Ukrayinskoyi derzhavy: teoretychni, istorychni ta pravovi problemy*. "Criminal Law of the Ukrainian State: Theoretical, Historical and Legal Issues". Kyiv: Atika. 332 p. [in Ukrainian].
5. URL: <http://leksika.com.ua/legal/> (Date of Application: 12.06.2018) [in Ukrainian].
6. *Boskholov, S.S.* (1999) *Osnovy ugovnoy politiki: Konstitutsionnyy, kriminologicheskyy, ugovno-pravovoy i informatsionnyy aspekty*. "Basics of Criminal Policy: Constitutional, Criminological, Criminal Law and Informational Aspects". Moscow: "YurInfoR". 293 p. [in Russian].
7. *Litvinov, O.M.* (2011) *Nova kryminolohichna paradyhma i polityka protydyi zlochynnosti*. "The New Criminological Paradigm and the Policy of Countering Crime". Bulletin of the KhNUVS 2(53), 95–101 pp. [in Ukrainian].
8. *Liesnikov, G.Y.* (2005) *Ugovlnaya politika sovremennoy Rosii: (metodologicheskiye, pravovyye i organizatsionnyye osnovy)*. "Criminal Policy of Modern Russia (methodological, legal and organizational framework): thesis ... Doctor of Law. Moscow. 350 p. [in Russian].
9. *Hertsenzon, A.A.* (1970) *Ugovlnoye pravo i sotsiologiya*. "Criminal Law and Sociology". Moscow: Juridical Literature. 286 p. [in Russian].
10. *Maksymiv, O.D.* (2013) *Istoryko-pravovyi analiz rozvytku polityky v sferi borotby zi zlochynnistyu*. "Historical and Legal Analysis of the Development of the Policy in the Field of Combating Crime". Scientific Herald of the Lviv State University of Internal Affairs. Issue 2. P. 275–282 [in Ukrainian].
11. *Korobiyev, A.I.* (1987) *Sovetskaya ugovlnaya politika*. "Soviet Criminal Policy". Vladivostok. 267 p. [in Russian].
12. *Minkovskiy, H.M.* (1982) *O predmete i zadachakh kursa ugovnoy politiki*. "About the Subject and Objectives of the Course of Criminal Policy". Proceedings of the Academy of the Ministry of Internal Affairs of the USSR. Moscow: USSR Academy of the Interior Ministry, 1982. P. 67–73 [in Russian].
13. *Dzhuzha, O.M.* (2001) *Kryminolohiya. Spetsializovanyy kurs lektsiy zi skhemamy*. "Criminology. Specialized Course of Lectures with the Schemes: General and Special Parts": manual. Kyiv: Atika. 172 p. [in Ukrainian].
14. About the State Program for Combating Crime: Resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine dated June 25, 1993. No 3325-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3325-12/print> (Date of Application: 20.06.2018) [in Ukrainian].
15. *Holina, V.V.* (2011) *Suchasna normatyvno-pravova baza ta praktyka derzhavnogo prohramuvannya protydyi zlochynnosti v Ukrayini*. "The Modern Legal Framework and the Practice of

State Programming in Combating Crime in Ukraine”. The Issue of Combating Crime: studies. Issue No 21, 46–59 pp. [in Ukrainian].

16. *Dolia, L.M.* (2017) Derzhavna tsiliova pravookhoronna prohrama yak sposib realizatsiyi obovyazku derzhavy shchodo protydyi zlochynnosti. “State Target Law-Enforcement Program as a Way to Fulfill the State’s Duty to Counteract Crime”. *Nauka i Pravoohorona* No 2 (36), 189–194 pp. [in Ukrainian].

17. About Approval of the Comprehensive Program for the Prevention of Offenses for 2007–2009: Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated December 20, 2006 No 1767. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1767-2006> (Date of Application: 20.06.2018) [in Ukrainian].

18. About Approval of the Regulation about the Ministry of Internal Affairs of Ukraine: Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated 28.10.2015 No 878. Official Bulletin of Ukraine. 2015. No 89. Art. 2972 [in Ukrainian].

19. About Approval of the Concept of the State Program for the Prevention of Offenses for the Period up to 2015: Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine, 29.09.2010 No 1911-p. Official Bulletin of Ukraine. 2010. No 75. Art. 2675 [in Ukrainian].

20. About Approval of the Plan of Measures for the Implementation of the Concept for the Implementation of State Policy in the Field of Prevention of Offenses for the Period up to 2015: Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated 08.08.2012 No 767 Official Bulletin of Ukraine. 2012. No 73. Art 2935 [in Ukrainian].

21. About Approval of the Government Priority Action Plan for 2016: Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated 16 March. 2016, No 184-p. Official Bulletin of Ukraine. 2016. No 47. Art. 1709 [in Ukrainian].

22. About National Security: Law of Ukraine dated 21.10.2018 No 2469-VIII. Bulletin of Verkhovna Rada. 2018. No 31. Art. 241 [in Ukrainian].

UDC 343.2.01(477)

V.D. Levyk,
Senior Researcher,
State Research Institute MIA Ukraine,
Kyiv, Ukraine

FORMATION OF CRIMINAL POLICY OF UKRAINE AND WAYS OF ITS IMPLEMENTATION

Paper deals with the concept of “criminal policy” as a part of the sphere of the state general policy, along with the policy of economic, socio-cultural fields, etc.; as a special type of social activity aimed at active, offensive crime and other offenses; as a procedure for confronting crime created, protected and supported by the state power and reflecting the economic, social and spiritual development of society.

It is noted that the changes taking place in Ukraine today give rise to new types of social and interpersonal contradictions, conflicts, growth of anti-social manifestations, etc., the consequences of which, in turn, contribute to the emergence of various dangers and threats to man, state and society. Such consequences include, first of all, the deterioration of the criminal situation, which is the main factor determining the formation and change of the criminal policy of Ukraine. In addition to the criminal situation, such factors are: economic factor; new forms and types of offenses; the transnationalization of crime, the level of development of democratization, legal culture in society, legislation, criminal, criminal-procedural, criminal-executive and other branches of law.

There are three main stages in the formation of criminal policy: 1) the emergence and formation of the foundations of criminal policy (middle XIX); 2) formation of the Soviet criminal policy (20’s – early 90’s of XX century); 3) development and formation

of modern criminal policy of Ukraine (end of the XX – the beginning of the XXI century).

In the time of Ukraine's independence, criminal policy became the main focus, objectives and means of influencing crime through the formation of criminal, criminal procedure, corrective labor (criminal-executive) legislation, practice of its application, as well as through the development and implementation of measures aimed at crime prevention. In these years, the state authorities adopted a large number of legal acts, various programs and strategies. The latest criminal policy found expanded expression. But over the years, Ukraine has not developed a national doctrine and concept of combating crime, as well as a criminal-law doctrine with its concept; there was not developed and approved a coherent strategy of criminal legal impact on crime. There were adopted: by the Verkhovna Rada of Ukraine from June 25, 1993, the State Program for Combating Crime "for a term of 3 years"; by a Decree of the President of Ukraine dated September 17, 1996, the Comprehensive Program for the Fighting Crime for 1996–2000, the Decree of the President of Ukraine of December 25, 2000, the Comprehensive Crime Prevention Program for 2001–2005; Comprehensive Program of Crime Prevention for 2007–2009; by the Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated September 29, 2010, the Conception of the State Program for the Prevention of Offenses for the period until 2015. But none of these concepts and programs to combat crime has not been fully realized. No reports were also published on the results of the programs. As of today, there are no state law enforcement crime prevention programs in Ukraine; there are only regional, city, district comprehensive crime prevention and crime prevention programs for 2016–2020. Therefore, now there is a need for the development and adoption of a national strategy to combat and monitor the implementation of the offense, on the basis of which comprehensive state programs should be developed to influence the processes of criminalization of traditional and new spheres of society. In particular, such a document should be the Strategy of Public Security and Civil Protection of Ukraine, which should be based on an absolutely concrete political concept of counteraction to crime, and accordingly the strategy and policy of such a counteraction should be defined.

Keywords: criminal policy, crime, counteraction to crime, state target law-enforcement program, comprehensive program of counteraction to crime.

Отримано 21.11.2018

УДК 343.575(477)

В.В. Лісняк,голова Криничанського районного суду
Дніпропетровської області, смт Кринички Криничанського р-ну
Дніпропетровської обл., Україна**БЕЗПОСЕРЕДНІЙ ОБ'ЄКТ ЗЛОЧИНУ,
ПЕРЕДБАЧЕНОГО СТ. 320 КК УКРАЇНИ**

У статті проаналізовано зміст безпосереднього об'єкта порушення встановлених правил обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів. Підтверджено наукову позицію щодо визначення безпосереднього об'єкта цього злочину як встановленого з метою охорони здоров'я населення порядку обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів. Спростовано тезу про те, що злочин, передбачений ст. 320 КК України, завжди є двооб'єктним.

Ключові слова: об'єкт злочину, суспільні відносини, родовий об'єкт, безпосередній об'єкт, основний безпосередній об'єкт, додатковий безпосередній об'єкт.

В статті здійснено аналіз содержания непосредственного объекта нарушения установленных правил оборота наркотических средств, психотропных веществ, их аналогов или прекурсоров. Подтверждена научная позиция касательно определения непосредственного объекта данного преступления как установленного с целью охраны здоровья населения порядка оборота наркотических средств, психотропных веществ, их аналогов или прекурсоров. Опровергнут тезис о том, что преступление, предусмотренное ст. 320 УК Украины, всегда является двуобъектным.

Ключевые слова: объект преступления, общественные отношения, родовый объект, непосредственный объект, основной непосредственный объект, дополнительный непосредственный объект.

Вітчизняна наука кримінального права розглядає об'єкт посягання як невід'ємний елемент складу злочину. Це змушує науковців описувати феномен об'єкта під час кримінально-правового аналізу будь-якої однорідної групи злочинів або конкретного складу злочину. Логіка цього процесу ґрунтується на такій тезі: кожен злочин на щось посягає і завдає певної шкоди (чи створюється загроза настання таких наслідків), інакше відповідне діяння не сприймалося б як суспільно небезпечне і таке, що потребує відповідної реакції держави.

З цією тезою більшість юристів погоджуються. Деякі вітчизняні автори називають наведене положення “формальним визначенням об'єкта злочину”. Так, І.І. Митрофанов, А.М. Притула і Є.Л. Стрельцов зазначають: “У науці кримінального права не викликає суперечок формальне визначення об'єкта злочину. Згідно з ним, об'єктом злочину є те, на що посягає винна особа і чому внаслідок посягання заподіюється шкода або створюється загроза заподіяння такої шкоди” [1, с. 35].

При цьому просування у логічному мисленні від загальної тези “кожен злочин завдає (може завдати) шкоди” до конкретного положення – “що саме постає

реципієнтом злочинного впливу”, розкриває істотні розходження між науковими підходами спеціалістів. Наразі існує безліч позицій щодо сутності об’єкта злочину. Цілком усвідомлюючи це, а також пам’ятаючи, що кримінально-правовий аналіз об’єкта певного злочину має спиратися лише на одну з цих позицій, ми у цьому дослідженні свідомо уникаємо дискусії про загальне поняття об’єкта злочину. Розуміємо також і те, що не можна вирішувати окремі питання, не вирішивши загальне – інакше будемо неодмінно на нього “наштовхуватися”. Сприйняття однієї з описаних у літературі позицій щодо сутності об’єкта злочину обґрунтовуємо у такий спосіб.

Нам видається, що для цього варто звернутися до засад філософії, методології науки та до поглядів провідних філософів науки. Одним із таких спеціалістів ми вважаємо відомого австрійського (в подальшому – англійського) вченого Карла Поппера. На його думку, обранню підлягає та з теорій, котра найкращим чином витримує конкуренцію з іншими теоріями і впродовж природного відбору виявляється найбільш здатною для виживання [2, с. 121]. Слід визнати, що наразі у теорії вітчизняного кримінального права соціологічний підхід, згідно з яким об’єктом злочину пропонується вважати поставлені під охорону кримінального закону суспільні відносини, поки що таку конкуренцію витримав. Є підстави погодитися із висловленою у науковій літературі думкою, відповідно до якої “загальнометодологічні підходи до вчення про об’єкт злочину досить ґрунтовно розроблені в теорії радянського й українського кримінального права і є визначальними в нашому дослідженні. Отже, ми виходимо з того принципового висновку, що об’єктом злочину в кримінальному праві є суспільні відносини, які охороняються кримінальним законом від злочинних посягань” [3, с. 25]. Тому у цьому дослідженні ми будемо спиратися на соціологічне розуміння сутності об’єкта злочину.

Привертаємо увагу до того, що в сучасній українській кримінально-правовій літературі продовжуються дискусії щодо змісту об’єкта злочину. Серед монографічних здобутків останнього часу генезу вчення про об’єкт злочину та зміст дискусій, що при цьому виникають, було докладно описано у праці А.А. Музики та Є.В. Лашука “Предмет злочину: теоретичні основи пізнання” (2011) [4, с. 13–50]. Важливе місце серед монографічних праць останнього часу посідає книга відомого харківського вченого В.Я. Тація “Об’єкт і предмет злочину в кримінальному праві” (2016) [5]. Внесок В.Я. Тація у розвиток вчення про об’єкт злочину досліджено в науковій статті О.О. Книженко і Г.С. Крайника [6].

Окрім згаданих вище науковців до проблематики об’єкта злочину у вітчизняній кримінально-правовій науці зверталися такі автори, як В.М. Білоконев [7; 8], О.Ю. Вітко [9], С.Б. Гавриш [10], В.К. Гришук та В.Л. Ортинський [11], В.П. Ємельянов [12], М.Й. Коржанський [13; 14], О.М. Костенко та А.В. Ландіна-Виговська [15], О.М. Кривуля та В.М. Куц [16], Ю.В. Орлов [17], В.М. Трубников [18; 19], Є.В. Фесенко [20; 21] та багато інших.

Водночас у теорії кримінального права бракує досліджень безпосередніх об’єктів злочинів у сфері обігу наркотичних засобів. До цього аспекту проблеми визначення змісту об’єкта злочину привернув увагу А.А. Музика: “Безпосередній об’єкт конкретизує ті суспільні відносини, яким завдається шкода вчиненням певного злочину, і вказує на відмінність даного посягання при порівнянні з будь-яким іншим злочином. Саме визначення безпосереднього об’єкта злочину є найважливішою для практики і найскладнішою справою. Помилки у визначенні об’єкта злочину найбільш часто трапляються на рівні саме безпосереднього об’єкта”

[3, с. 40–41]. Як впливає з наведеного, труднощі у визначенні безпосереднього об'єкта злочину стосуються не лише “наркотичних”, а й багатьох інших категорій злочинів.

На підставі наведеного вбачаємо **мету цього дослідження** у поглибленні наукових уявлень про безпосередній об'єкт злочину, передбаченого ст. 320 КК України.

Стосовно родового об'єкта злочинів у сфері обігу наркотичних засобів в українській науці кримінального права висловлено сталу думку – таким визнають здоров'я населення [22, с. 368]. Останнє поняття розкривають у такий спосіб: здоров'я населення – це “суспільні відносини, які забезпечують невизначеному колу осіб можливість і сприятливі умови для перебування у живому стані, радісного і здорового буття” [3, с. 33]. Ми сприймаємо наведений підхід до визначення родового об'єкта цієї групи злочинів.

Здійснюючи у монографії групування злочинів у сфері обігу наркотичних засобів за родовим об'єктом, А.А. Музика включив ст. 229⁷ (за КК України 1960 р., наразі ці діяння передбачає ст. 320 чинного КК України) до першої групи – злочини, що посягають на здоров'я населення [3, с. 39]. При цьому науковцем було висловлено критичне ставлення до ототожнення родового і безпосереднього об'єктів, яке ми поділяємо: “Деякі дослідники визнають здоров'я населення безпосереднім об'єктом злочинів у сфері обігу наркотичних засобів. Однак таке визначення ототожнює родовий і безпосередній об'єкти цих злочинів, що не можна визнати правильним. Безпосередній об'єкт злочину – це окремий випадок прояву, буття певного виду суспільних відносин, конкретна форма їх існування. Безпосередній об'єкт розглядуваних злочинів є складовою частиною родового об'єкта, але не збігається з ним. Він співвідноситься з родовим об'єктом як частина й ціле” [3, с. 40].

Незважаючи на обґрунтованість і цілковиту логічність цієї позиції, вельми спірне ототожнення родового і безпосереднього об'єктів злочинів у сфері обігу наркотичних засобів продовжує зустрічатися в сучасній літературі. Так, російська дослідниця А.М. Бичкова, коментуючи положення ст. 228² КК РФ (аналог ст. 320 вітчизняного КК), зазначає: “Безпосереднім об'єктом злочину, передбаченого ст. 228.2 КК РФ, є суспільні відносини, що забезпечують безпеку здоров'я населення і встановлений порядок обігу наркотиків, а так само встановлений порядок законного обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх прекурсорів або аналогів, рослин, що містять наркотичні засоби, психотропні речовини або їх прекурсори, або їх частин, що містять наркотичні засоби, психотропні речовини або їх прекурсори, інструментів або обладнання, що перебувають під спеціальним контролем і використовуються для виготовлення наркотичних засобів або психотропних речовин” [23, с. 52]. Варто наголосити, що в деяких коментарях до КК РФ автори взагалі уникають згадки про безпосередній об'єкт злочину, передбаченого ст. 228² [24, с. 747].

Є.В. Новікова, автор науково-практичного коментаря до ст. 330 КК Республіки Білорусь, так само ототожнює родовий і безпосередній об'єкти злочинів у сфері обігу наркотичних засобів: “Коментований злочин вчиняється у сфері легального обігу наркотичних засобів і психотропних речовин. Основним безпосереднім об'єктом є здоров'я населення. Додатковим об'єктом постають суспільні відносини, що складаються у сфері забезпечення нормального функціонування фармацевтичних, лікувальних, наукових та інших підприємств, організацій і установ, що виключають вихід до нелегального обігу наркотичних засобів і психотропних речовин” [25, с. 724].

На підставі критики ототожнення родового і безпосереднього об'єктів злочинів у сфері обігу наркотичних засобів, А. А. Музикою сформульовано наукову позицію, відповідно до якої *здоров'я населення* можна визнати лише *родовим* об'єктом цих злочинів. А їх *основним безпосереднім* об'єктом може бути здоров'я конкретних осіб, втягнутих, чи тих, кого втягують до незаконних операцій із зазначеними засобами й речовинами [3, с. 42]. Далі, на с. 43 монографії, А. А. Музика наводить перелік додаткових безпосередніх об'єктів деяких злочинів у сфері обігу наркотичних засобів; таким додатковим безпосереднім об'єктом злочину, передбаченого ст. 229⁷ КК 1960 р., названо встановлений порядок обігу наркотичних засобів [3, с. 43].

У подальшому, коментуючи положення ст. 320 КК України, А. А. Музика об'єктом цього злочину називає “встановлений з метою охорони здоров'я населення порядок обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів” [22, с. 727], тобто не основний, а, згідно з обстоюваною у монографії позицією, додатковий безпосередній об'єкт злочину.

Все наведене свідчить про надзвичайну складність встановлення основного безпосереднього і додаткового безпосереднього об'єктів злочину, передбаченого ст. 320 КК України, яка змусила відомого дослідника злочинів у сфері обігу наркотичних засобів дещо скорегувати власну позицію. Уважне ознайомлення із диспозиціями кримінально-правових норм, що містяться у частинах 1 і 2 ст. 320 КК України, викликає сумніви щодо можливості застосувати концепцію “основний безпосередній об'єкт – здоров'я конкретних осіб, втягнутих чи тих, кого втягують до незаконних операцій із зазначеними засобами й речовинами”, оскільки в момент вчинення суспільно небезпечного діяння – порушення встановлених правил (посіву, вирощування, виробництва, виготовлення тощо) – таких постраждалих осіб ще немає.

Отже, у цілому підхід, згідно з яким безпосереднім об'єктом злочину, передбаченого ст. 320 КК України, визнається встановлений з метою охорони здоров'я населення порядок обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів, доцільно взяти за основу. Проте лишаються принаймні такі запитання: чи належить злочин, передбачений ст. 320 КК України, до двооб'єктних? Якщо так, то який характер має додатковий безпосередній об'єкт – він є обов'язковим чи факультативним?

Видається, що немає підстав вести мову про обов'язкову наявність двох об'єктів в основному складі цього злочину. У частині першій ст. 320 КК України йдеться лише про сам факт порушення встановлених правил у відповідній сфері без вказівки на заподіяння якихось наслідків. Додатково можуть постраждати певні суспільні відносини у випадку, якщо порушення встановлених правил обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів чи прекурсорів спричинило їх нестачу у великих розмірах. У такому разі можуть бути порушені інтереси власника відповідних засобів або речовин, що, у свою чергу, може свідчити про наявність факультативного додаткового безпосереднього об'єкта. Проте якщо дії суб'єкта цього злочину призвели до викрадення, привласнення, вимагання наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів чи прекурсорів або заволодіння ними шляхом шахрайства чи зловживання службовою особою своїм службовим становищем, то шкода відносинам власності завдається уже іншим злочиним, що вчиняється іншою особою. Такі дії кваліфікуються за статтями розділу VI “Злочини проти власності” Особливої частини КК України. Отже, повторюємо, основний склад цього злочину не є двооб'єктним. І лише у тому

разі, коли порушення встановлених правил спричинило нестачу відповідних засобів або речовин у великих розмірах (ч. 2 ст. 320 КК України), тобто якщо матиме місце кваліфікований склад цього злочину, ми фіксуємо наявність додаткового безпосереднього об'єкта.

На підставі здійсненого дослідження можна дійти таких висновків.

1. У вітчизняній науці кримінального права склався сталий підхід до розуміння родового об'єкта злочинів у сфері обігу наркотичних засобів. Родовим об'єктом цієї однорідної групи злочинів обґрунтовано вважається здоров'я населення, тобто суспільні відносини, які забезпечують невизначеному колу осіб можливість і сприятливі умови для перебування у живому стані, радісного і здорового буття.

2. Дослідження підтвердило висловлену у науці кримінального права думку про те, що визначення безпосереднього об'єкта злочину є важливою для практики і доволі складною для теорії справою, а також те, що помилки у визначенні об'єкта злочину найчастіше трапляються на рівні саме безпосереднього об'єкта злочину.

3. Доведена обґрунтованість визначення безпосереднього об'єкта злочину, передбаченого ст. 320 КК України, як встановленого з метою охорони здоров'я населення порядку обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів.

4. Сформульовано наукову позицію, згідно з якою злочин, передбачений ч. 1 ст. 320 КК України (основний склад), не належить до двооб'єктних злочинів. Водночас злочин, передбачений ч. 2 ст. 320 КК України (кваліфікований склад), може включати додатковий безпосередній об'єкт, який є факультативним, тобто присутнім лише у тому разі, якщо порушення встановлених правил обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів спричинило нестачу відповідних засобів або речовин у великих розмірах.

5. У подальшому дослідженні об'єкта аналізованого складу злочину заслуговує на увагу питання про такі ознаки, як потерпілий від злочину і предмет злочину.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Митрофанов І.І., Притула А.М., Стрельцов Є.Л. Злочини проти здоров'я населення, що порушують право на якісне забезпечення лікарськими засобами: монографія / за заг. ред. Є.Л. Стрельцова. Одеса: Фенікс, 2015. 158 с.
2. Кохановский В.П. и др. Философия науки в вопросах и ответах: учебное пособие для аспирантов. Ростов н/Д.: Феникс, 2006. 352 с.
3. Музика А.А. Відповідальність за злочини у сфері обігу наркотичних засобів. Київ: Логос, 1998. 324 с.
4. Музика А.А., Лашук Є.В. Предмет злочину: теоретичні основи пізнання: монографія. Київ: ПАЛИВОДА А.В., 2011. 192 с.
5. Тацій В.Я. Об'єкт і предмет злочину в кримінальному праві: монографія. Харків: Право, 2016. 256 с.
6. Книженко О.О., Крайник Г.С. Щодо внеску Василя Яковича Тація у дослідження об'єкта злочину. Теорія і практика правознавства. 2015. Вип. 2 (8). URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipr_2015_2_22 (дата звернення: 20.09.2018).
7. Білоконев В. Чому злочин заподіює шкоду? Спірні питання кримінального права. Закон і бізнес. 1999. № 32. 7 серпня. С. 14.
8. Білоконев В. Об'єкт злочину з позиції системного підходу. Юридичний вісник України. Інформаційно-правовий банк. 2003. 18–24 жовтня. № 42. С. 28–32.
9. Вітко О.Ю. Поняття об'єкта злочину. Юридична наука. 2012. № 2. С. 95–100.
10. Гавриш С.Б. Кримінально-правова охорона довкілля в Україні: проблеми теорії, застосування і розвитку кримінального законодавства. Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2002. 636 с.
11. Гришук В.К. Вибрані наукові праці. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2010. С. 624–629.

12. *Ємельянов В.П.* Визначення об'єкта злочину у кримінально-правовій науці: дискусійні питання. Вісник Запорізького юридичного інституту Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2009. № 2. С. 125–135.
13. *Коржанський М.Й.* Нариси уголовного права. Київ: ТОВ “Генеза”, 1999. С. 156–160.
14. *Коржанський М.Й.* Об'єкт і предмет злочину: монографія. Дніпропетровськ: Юрид. акад. МВС; Ліра ЛТД, 2005. 252 с.
15. *Костенко О., Ландіна-Виговська А.* Поняття об'єкта злочину: дискусію варто продовжити. Право України. 2008. № 4. С. 101–105.
16. *Кривуля О.М., Куц В.М.* Чи можуть бути суспільні відносини об'єктом злочину? Вісник Національного університету внутрішніх справ. 1997. Вип. 2. С. 70–75.
17. *Орлов Ю.В.* Безпосередній об'єкт злочину незаконне знищення виборчої документації або документації референдуму. Юридична наука. 2015. № 1. С. 91–100.
18. *Трубников В.М.* Нове універсальне поняття об'єкта злочину. Наука і правоохорона. 2009. № 1–2. С. 85–89.
19. *Трубников В.М.* Новый взгляд на объект преступления. Право і безпека. 2001. Вип. 1. С. 81–88.
20. *Фесенко Є.В.* Об'єкт злочину під кутом зору теорії цінностей, а також опонентів цієї концепції. Адвокат. 2003. № 6. С. 9–12.
21. *Фесенко Є.* Синергетика не суперечить ціннісній теорії об'єкта злочину. Юридичний вісник України. Інформаційно-правовий банк. 2004. 7–13 лютого. № 6. С. 30–32.
22. Велика українська юридична енциклопедія: у 20 т. Т. 17: Кримінальне право / редкол.: В.Я. Тацій (голова), В.І. Борисов (заст. голови) та ін.; Нац. акад. прав. наук України; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків: Право, 2017. 1064 с.
23. *Бычкова А.М.* Уголовно-правовые меры противодействия наркопреступности: учебное пособие. Иркутск: Изд-во Байкал. гос. ун-та, 2018. 146 с.
24. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации для работников прокуратуры (постатейный). 2-е изд., исправленное, дополненное и переработанное / отв. ред. канд. юрид. наук В.В. Малиновский; науч. ред. проф. А.И. Чучаев. Москва: Контракт, 2015. 1136 с.
25. Научно-практический комментарий к Уголовному кодексу Республики Беларусь / Н.Ф. Ахраменка и др.; под. общ. ред. А.В. Баркова, В.М. Хомича. Минск: ГИУСТ БГУ, 2007. 1007 с.

REFERENCES

1. *Mytrofanov, I.I., Prytula, A.M., Streltsov, Y.L.* (2015) Zlochyny proty zdorovya naseleння, shcho porushuyut pravo na yakisne zabezpechennya likarskymy zasobamy. "Crimes against Public Health, Violating the Right to Quality Assurance of Medicinal Products": monograph / editor Y.L. Streltsov. Odesa: Phoenix, 158 p. [in Ukrainian].
2. *Kokhanovskiy, V.P.* and others (2006) Filosofiya nauki v voprosakh i otvetakh. "Philosophy of Science in Questions and Answers": manual for post-graduate students. Rostov-na-Donu: Phoenix. 352 p. [in Russian].
3. *Muzyka, A.A.* (1998) Vidpovidalnist za zlochyny u sferi obihu narkotychnykh zasobiv. "Responsibility for Crimes in the Area of Drug Trafficking". Kyiv: Lohos, 324 p. [in Ukrainian].
4. *Muzyka, A.A., Lashchuk, Y.V.* (2011) Predmet zlochynu: teoretychni osnovy piznannya. "The Subject of Crime: Theoretical Foundations of Cognition": monograph. Kyiv: PALIVODA A.V. 192 p. [in Ukrainian].
5. *Tatsiy, V.Y.* (2016) Obyekt i predmet zlochynu v kryminalnomu pravi. "The Object and Object of a Crime in Criminal Law": monograph. Kharkiv: Right. 256 p. [in Ukrainian].
6. *Knyzhenko, O., Krymik, G.S.* (2015) Shchodo vnesku Vasylia Yakovycha Tatsiya u doslidzhennya obyektu zlochynu. "To the Issue of the Contribution of Vasily Yakovlevich Tatiy to the investigation of the Crime Object". Theory and Practice of Jurisprudence issue 2 (8). URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp_2015_2_22 (Date of Application: 20.09.2018) [in Ukrainian].
7. *Bilokoniev, V.* (1999) Chomu zlochyn zapodiyuye shkodu? Spirni pytannya kryminalnoho prava. "Why Is the Crime Harmful? Controversial Issues of Criminal Law". Law and Business No 32. August 7. P. 14 [in Ukrainian].
8. *Bilokoniev, V.* (2003) Obyekt zlochynu z pozytsiyi systemnoho pidkhodu. "The Object of the Crime from the Standpoint of a Systematic Approach". Legal Bulletin of Ukraine. Information and Legal Bank, October 18–24. No 42. P. 28–32 [in Ukrainian].
9. *Vitko, O.Y.* (2012) Ponyattya obyektu zlochynu. "The Concept of a Crime Object". Legal Science No 2, 95–100 pp. [in Ukrainian].
10. *Havrysh, S.B.* (2002) Kryminalno-pravova okhorona dovkillya v Ukrayini: problemy teorii, zastosovannya i rozvytku kryminalnoho zakonodavstva. "Criminal Law and Environmental Protection in Ukraine: Problems in the Theory, Application and Development of Criminal Legislation". Kyiv: Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine. 636 p. [in Ukrainian].

11. *Hryshchuk, V.K.* (2010) Vybrani naukovi pratsi. "Selected Scientific Works". Lviv: Lviv State University of Internal Affairs. P. 624–629 [in Ukrainian].
12. *Yemyelyanov, V.P.* (2009) Vyznachennya obyektu zlochynu u kryminalno-pravoviy nautsi: dyskusiyni pytannya."Definition of the Object of a Crime in Criminal Science: Issues". Bulletin of Zaporizhia Law Institute of Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs 2, 125–135 pp. [in Ukrainian].
13. *Korzhanskyi, M.Y.* (1999) Narysy uholovnoho prava. "Essays on Criminal Law". Kyiv: "Genesis " Ltd, 156–160 pp. [in Ukrainian].
14. *Korzhanskyi, M.Y.* (2005) Obyekt i predmet zlochynu. "Object and Subject of Crime": monograph. Dnipropetrovsk: Juridical Academy MIA, Lira Ltd. 252 p. [in Ukrainian].
15. *Kostenko, O., Landina-Vyhovska, A.* (2008) Ponyattya obyektu zlochynu: dyskusiyu varto prodovzhyty. "The Concept of the Object of Crime: the Discussion Should Be Continued. Law of Ukraine No 4, 101–105 pp. [in Ukrainian].
16. *Kryvulya, O.M., Kuts, V.M.* (1997) Chy mozhut buty suspilni vidnosyny obyektom zlochynu? "Can Public Relations be the Subject of a Crime?" Bulletin of the National University of Internal Affairs No 2, 70–75 pp. [in Ukrainian].
17. *Orlov, Y.V.* (2015) Bezposeredniy obyekt zlochynu nezakonne znyshchennya vyborchoyi dokumentatsiyi abo dokumentatsiyi referendumu. "Direct Object of a Crime is the Unlawful Destruction of Election Documents or Referendum Documentation". Legal Science 1, 91–100 [in Ukrainian].
18. *Trubnykov, V.M.* (2009) Nove universalne ponyattya obyektu zlochynu. "New Universal Concept of Crime Object". Nauka i Pravoohorona No 1–2, 85–89 pp. [in Ukrainian].
19. *Trubnikov, V.M.* (2001) Novyi vzglyad na obyekt prestupleniya."New Look at the Object of Crime". Right and Security 1, 81–88 [in Russian].
20. *Fesenko, Y.V.* (2003) Obyekt zlochynu pid kutom zoru teorii tsinnostey, a takozh oponentiv tsiyeyi kontseptsiyi. "The Object of Crime from the Point of View of view of the Theory of Values, as well as the Opponents of this Concept". Lawyer 6, 9–12 p. [in Ukrainian].
21. *Fesenko, Y.* Synerhetyka ne superechyt tsinnisniy teorii obyektu zlochynu. "Synergetics Does not Contradict the Value Theory of the Object of Crime". Legal Bulletin of Ukraine. Information and Legal Bank. February 7–13. No 6. P. 30–32 [in Ukrainian].
22. Velyka ukrayinska yurydychna entsyklopediya: u 20 t. T. 17: Kryminalne pravo. "The Great Ukrainian Law Encyclopedia": in 20 volumes. Vol. 17: Criminal Law / Editorial Board: V.Y. Tatsiy (Head), V.I. Borysov (Deputy Chief Editor) and others; National Academy of Legal Sciences of Ukraine; Institute of State and Law named after V.M. Koretsky; National Academy of Sciences of Ukraine; National Legal University named after Yaroslav the Wise. Kharkiv: Law, 2017. 1064 p. [in Ukrainian].
23. *Bychkova, A.M.* (2018) Ugolovno-pravovyye mery protivodeystviya narkoprestupnosti: uchebnoye posobiye. "Criminal Law Measures to Counter Drug Crime": training manual. Irkutsk. 146 p. [in Ukrainian].
24. Commentary to the Criminal Code of the Russian Federation for the Employees of the Prosecutor's Office (itemized). 2nd ed., revised, amended and revised /edit. V.V. Malinovskiy; scientific editor prof. A.I. Chuchaev. Moscow: Contract, 2015. 1136 p. [in Russian].
25. Scientific and Practical Commentary on the Criminal Code of the Republic of Belarus / N.F. Ahramenko and others; editors A.V. Barkov, V.M. Khomych. Minsk: GIUST BSU, 2007. 1007 p. [in Russian].

UDC 343.575(477)

V.V. Lisniak,
The Chair of Krynychansky Regional Court,
Dnipropetrovsk Region,
urban village Krynychky, Krynychansky District
of Dnipropetrovsk Region, Ukraine

**DIRECT OBJECT OF CRIME,
FORESEEN BY ART. 320 CC UKRAINE**

In the paper, on the basis of the use of philosophical categories of general, special and separate, the progress from the general object of the crime to the generic object of crimes in the sphere of circulation of drugs, and subsequently – to the direct object of violation of established rules of the circulation of drugs, psychotropic substances,

their analogues or precursors (Article 320 of the Criminal Code of Ukraine) is considered.

The author perceives the sociological approach to understanding the essence of the object of the crime, according to which the object of any crime is to recognize the social relations that are put under the protection of the criminal law. Among numerous theories of the general doctrine of the object of the crime, the theory of “the object of crime – social relations” is distinguished by the methodological grounds, as well as the developed system of views on the mechanism of causing damage to the object of criminal law protection. On the basis of above mentioned factors, the sociological approach to the object of the crime is in the best way of competing with other scientific approaches to the definition of the essence of the general object of crime.

In the study, there weren't identified fundamental scientific objections regarding the perception of the generic object of crime in the area of drug trafficking. In the domestic science of criminal law, there has been a consistent approach to this: the generic object of this homogeneous group of crimes is reasonably considered to be the health of the population, that is, social relations that provide an indefinite number of people with the opportunity and favorable conditions for staying in a living state, happy and healthy being.

The study confirmed the view expressed in the science of criminal law that the definition of the direct object of a crime is important for practice and rather difficult for the theory of the case, and also that errors in determining the object of the crime most often occur at the level of the direct object crime

The definition of the direct object of the crime, foreseen by Art. 320 of the Criminal Code of Ukraine, as established for the purpose of public health protection from the turnover of drugs, psychotropic substances, their analogues or precursors are substantiated.

Scientific position, according to which the crime provided for in Part 1 of Art. 320 CC Ukraine (main composition) does not belong to two-object crimes, is formulated. At the same time, the crime provided for in Part 2 of Art. 320 CC Ukraine (qualified composition) may include an additional direct object which is optional, that is, present only if violations of the established rules caused the lack of appropriate means or substances in large quantities. Thus the thesis, widespread in the literature, that Part 1 of Art. 320 CC Ukraine provides for a two-object crime, is refuted.

Keywords: crime object, public relations, generic object, direct object, main direct object, additional direct object.

Отримано 21.11.2018

УДК 34:004]–053.2(4/9)

І.Г. Лубенець,кандидат юридичних наук, провідний науковий співробітник
ДНДІ МВС України, м. Київ, Україна,
ORCID ID 0000-0003-2597-0356,**І.П. Багаденко,**кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник,
провідний науковий співробітник ДНДІ МВС України,
м. Київ, Україна,
ORCID ID 0000-0002-3350-4411

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ ДИТИНИ: АНАЛІЗ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ¹

У статті досліджені питання правового забезпечення інформаційної безпеки дитини. Проаналізовано практики захисту неповнолітніх від шкідливого та загрозового Інтернет-контенту, поширені в багатьох країнах світу, але різні за механізмом здійснення. Пропонуються матеріали, що складають правову основу захисту дітей від небезпечного Інтернет-контенту та розкривають способи його фільтрації у Франції, США, Китаї, Канаді та Великобританії. Дослідження проведене з метою запозичення позитивного досвіду та можливості втілення його в Україні.

Ключові слова: неповнолітні, діти, шкідливий Інтернет-контент, дитяча порнографія, кібербулінг, “гаряча лінія”, правова основа, блокування, механізм фільтрації.

В статье исследованы вопросы правового обеспечения информационной безопасности детей. Проанализированы практики защиты несовершеннолетних от вредоносного Интернет-контента, распространенные во многих странах, но разные по механизму осуществления. Предлагаются материалы, составляющие правовую основу защиты детей от небезопасного Интернет-контента и раскрывающие способы его фильтрации во Франции, США, Китае, Канаде и Великобритании. Исследование проводилось с целью заимствования положительного опыта и возможности внедрения его в Украине.

Ключевые слова: несовершеннолетние, дети, вредоносный Интернет-контент, детская порнография, кибербуллинг, “горячая линия”, правовая основа, блокирование, механизм фильтрации.

Різноманітні засоби комунікації, мережа Інтернет є невід’ємною частиною сучасного суспільства в цілому та дітей зокрема. З одного боку, це засіб підвищення ерудиції та навичок спілкування, а з другого, – ситуація підвищеного ризику зіткнення з деякими загрозами віртуального світу: кібернасильством, шахрайством, порнографією, використанням особистої інформації в злочинних цілях тощо.

Різні аспекти проблеми впливу Інтернету на формування особистості дітей, їх морального розвитку вивчались зарубіжними та вітчизняними вченими такими, як: В.С. Батиргареева, Д. Бірн, В.В. Голіна, Б.М. Головкін, І.М. Даньшин, А.І. Дол-

¹ Продовження в наступному номері.

гова, С.Н. Еніклопов, І.С. Кон, В.В. Костицький, О.Р. Михайленко, М.М. Назаров, Л.А. Найдьонова, В.В. Пушкарь, Д. Річардсон, Г.У. Солдатова, А.П. Тузов, І.К. Туркевич, С.А. Фіалкіна, В.І. Шакурн та інші.

Враховуючи велику кількість різноманітних інформаційних ресурсів, було вирішено на цьому етапі дослідження відібрати для вивчення вибірково групи країн з різним рівнем соціально-економічного розвитку, різними політико-правовими системами тощо.

Так, у Франції регулюючими органами є Міністерство національної освіти та молоді [1], а також Вища аудіальна рада (CSA) [2] (обидва органи державні).

Правова основа та механізм фільтрації шкідливого контенту. У Франції передбачено блокування контенту в межах національної зони за загальноєвропейською “гарячою лінією” INHOPE (станом на червень 2018 р. “гаряча лінія” нараховує 45 членів у 40 країнах [3]); фільтрація трафіку всередині країни і зарубіжного трафіку (за законодавством знаходиться під юрисдикцією правоохоронних і судових органів країни) за “чорним списком”.

Міністерством національної освіти здійснюється впровадження систем автоматичного контролю – централізованих фільтрів, які обмежують доступ школярів до сайтів расистської, антисемітської і неофашистської спрямованості.

Фільтрація здійснюється на підставі двох “чорних списків” Інтернет-ресурсів. Перший включає порнографічні ресурси і містить близько 400000 сумнівних сайтів і 150–200 спірних сайтів, які додаються в список і розглядаються щодня; другий список включає расистські й антисемітські ресурси. Він складений відповідно до загальноєвропейського проекту з розвитку безпечного Інтернету (Safer Internet Action Plan [4]).

У Франції діє ефективна система суспільно-державного партнерства для припинення дитячої порнографії. Крім Інтернет-сайтів громадських організацій, які розповідають про Інтернет-загрози, методи їх нейтралізації і містять “гарячі лінії” для прийому повідомлень про небезпечний контент, кібер-приниження, домаганнях і загрози (e-enfance.org, internetsanscrainte.fr, netecoute.fr, point-decontact.net), “гаряча лінія” є також у МВС Франції. За допомогою цієї лінії можна, натиснувши кнопку “СИГНАЛ”, передати повідомлення про шкідливий контент чи поведінку, з якою зіштовхнулась особа при використанні Інтернету [5]. На сайті МВС можна знайти сторінки інформації, поради фахівців щодо ефективного захисту будь-якої особи, зокрема дитини, при використанні Інтернету.

У 1998 р. Французькою асоціацією Інтернет-провайдерів АФА (сьогодні – AFPI) створений портал, який не тільки інформує про Інтернет-загрози і способи їх нейтралізації, а й надає можливість залишити повідомлення про виявлені ресурси, що містять, в тому числі, дитячу порнографію. Доступ до таких ресурсів блокується членами AFPI, які отримують оброблену і перевірену інформацію від співробітників порталу.

15 лютого 2011 р. Конституційною Радою Франції прийнято Закон LOPSI-2 “Закон, спрямований на забезпечення внутрішньої безпеки країни” [6]. У ньому передбачено такі заходи регулювання та контролю мережі Інтернет:

– здійснення обов’язкової фільтрації мережі Інтернет для припинення поширення дитячої порнографії, на підставі складених МВС Франції спільно з громадськими організаціями “чорних списків”, а також негайного блокування ресурсів, що містять дитячу порнографію, за поданням МВС Франції (без необхідності подання судового рішення);

– введення кримінальної відповідальності за використання підробленої IP-адреси при доступі в Інтернет (санкція: позбавлення волі на строк до 1 року і грошовий штраф у розмірі до 15 тисяч євро);

– введення кримінальної відповідальності за використання Інтернету для вчинення дій від імені третіх осіб, якщо це спричинило порушення їх (третіх осіб) спокою або зазіхання на їх честь і гідність (санкція: позбавлення волі на строк до 1 року і грошовий штраф в розмірі до 15 тисяч євро). Зокрема, у Кримінальному Кодексі Франції (ст. 222-33-2-2 “Кібербулінг (кіберзалякування, кіберпереслідування)) зазначено: “Неодноразове переслідування людини словесно чи поведінкою, метою або наслідком яких є погіршення її життєвих умов, що призводять до порушення її фізичного або психічного здоров'я, – карається одnorічним ув'язненням та штрафом у розмірі до 15 тисяч євро, коли ці факти призвели до повної непрацездатності упродовж восьми днів або не призвели до непрацездатності” [7];

– заборона на створення і поширення будь-якими засобами, в тому числі через засоби масової інформації (ЗМІ), повідомлень та інших закликів, націлених на неповнолітню аудиторію, до участі їх в іграх, що несуть загрозу їх фізичній безпеці;

– легалізація дистанційного встановлення поліцейськими підрозділами на комп'ютери осіб, підозрюваних у скоєнні злочинів, спеціальних програм, що дозволяють реєструвати і передавати в поліцію дані про дії, що здійснюються користувачами персональних комп'ютерів (тільки за рішенням суду).

Для підвищення обізнаності школярів з приводу небезпек в Інтернеті у 38 департаментах країни спільно з силами жандармерії проводяться спеціальні уроки для учнів останніх класів початкової школи (9–11 років). Їх мета – попередити молоде покоління про безпеку мережі Інтернет. Упродовж 45 хвилин учням розповідають про те, що їх можуть примушувати до сексуальних зв'язків, зазивати в секти, підштовхувати до самогубств, показують відеоролики зі свідченнями однолітків – жертв агресії в Інтернеті. Наприкінці циклу таких уроків школярам пропонують скласти іспит на володіння правилами поведінки в мережі та видають Інтернет-посвідчення за аналогією до водійських прав [8].

У США регулюючими органами є Федеральна комісія зі зв'язку США (USA Federal Communication Commission, FCC) [9], Національна рада з кібербезпеки. Федеральна комісія із зв'язку регулює міждержавні та міжнародні зв'язки по радіо, телебаченню, Телеграму, супутнику і кабелю в усіх 50 штатах та в окрузі Колумбія на території США. Комісія є федеральним органом, контрольованим Конгресом, відповідальним за впровадження і забезпечення дотримання законів і нормативних актів Америки в галузі зв'язку.

Правова основа та механізм фільтрації шкідливого контенту. Закон “Про захист дітей в Інтернеті” (The Children's Internet Protection Act 2000 – CIPA) [10] зобов'язує школи та публічні бібліотеки, що отримують фінансування з федерального бюджету, при наданні дітям доступу до Інтернету встановлювати фільтри чи відповідне блокуюче програмне забезпечення [11].

Федеральний закон США “Про захист недоторканності приватного життя дітей” (The Children's Online Privacy Protection Rule (COPPA)) [12] регулює відносини, що тісно пов'язані зі збором у мережі фізичними чи юридичними особами персональної інформації у дітей віком молодше 13 років. Закон встановлює, що для отримання інформації від дітей необхідний дозвіл батьків чи опікунів. Оператор, який збирає таку інформацію, зобов'язаний захищати недоторканність приватного життя дітей.

Зусилля Національної ради з кібербезпеки (National Cyber Security Alliance, NCSA) [13] спрямовані на побудову державно-приватного партнерства в галузі освіти та підвищення обізнаності користувачів для забезпечення безпеки та конфіденційності інформації в Інтернеті, дотримання культури кібербезпеки та реагування на кіберзлочини. Проведені NCSA дослідження виявили та обґрунтували необхідність проведення професійного розвиваючого навчання вчителів щодо

питань, пов'язаних з онлайн-безпекою. Відзначається, що запропоновані правила та принципи саморегулювання COPPA для забезпечення захисту персональної інформації підлітка в Інтернеті потребують вжиття додаткових заходів захисту дітей від потенційно шкідливої інформації в Інтернеті, у тому числі шляхом удосконалення механізмів отримання дозволів батьків на збір інформації від дітей, “батьківського контролю”, поліпшення процесів моніторингу веб-сайтів на наявність шкідливого контенту, підвищення обізнаності батьків із питань забезпечення безпеки в Інтернеті, визначення правил використання підлітками Інтернет-пристроїв, а також широкого спектра додатків та веб-сайтів.

У 2006 році п'ять головних Інтернет-компаній країни оголосили про свій намір об'єднатися з Національним центром проти викрадення, зловживання та експлуатації дітей [14], щоб розпочати кампанію по запровадженню технологій для боротьби з інтернет-злочинцями, які експлуатують дітей. Так, на сьогодні AOL, Yahoo!, Microsoft, EarthLink та United Online фінансують технічну коаліцію з NCMEC, при цьому розвивають і впроваджують технології, які дозволяють запобігати протиправній діяльності Інтернет-злочинців щодо експлуатації дітей. Тобто це інформаційно-координаційний центр країни та загальний центр звітності з усіх питань, пов'язаних із запобіганням та попередженням віктимізації дітей. NCMEC веде боротьбу проти викрадення, зловживання і експлуатації, оскільки кожна дитина заслуговує на безпечне дитинство.

Федеральним законом США “Акт про кібербезпеку” 2009 (Cybersecurity Act of 2010) [15] владі надані значні повноваження у сфері безпеки комп'ютерних мереж. Окрім іншого, зазначається необхідність підвищення обізнаності користувачів про ризики у сфері інформаційної безпеки. Зокрема, відповідно до ст. 301 Розділу III Закону Міністри торгівлі доручено розробити та впровадити національну кампанію з підвищення обізнаності населення щодо кібербезпеки. Стаття також зобов'язує Міністра освіти організувати впровадження навчальних програм для школярів (відповідно до віку) щодо кібербезпеки.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Міністерство національної освіти та молоді. URL: <http://www.education.gouv.fr> (дата звернення: 11.11.2018).
2. Вища аудіальна рада. URL: <https://www.csa.fr/Proteger> (дата звернення: 11.11.2018).
3. INHOPE. URL: <http://www.inhope.org/gns/who-we-are/at-a-glance.aspx> (дата звернення: 11.11.2018).
4. Alliance to better protect minors online. URL: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/alliance-better-protect-minors-online> (дата звернення: 12.11.2018).
5. MINISTERE DE L'INTERIEUR. URL: <https://www.internet-signalement.gouv.fr/PortailWeb/planets/Accueilinput.action> (дата звернення: 05.11.2018).
6. Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure. URL: <https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl09-292.html> (дата звернення: 11.11.2018).
7. Про що йдеться у законі про cyberbullying. URL: <https://www.e-enfance.org/que-dit-la-loi-le-cyberharcèlement> (дата звернення: 12.11.2018).
8. Polevaya O., Boyer F. L'école française face à ses problèmes. URL: <http://rusoch.fr/fr/politique/probleme-francuzskoj-shkoly.html> (дата звернення: 05.11.2018).
9. Федеральна комісія зі зв'язку США. URL: <https://www.fcc.gov/> (дата звернення: 05.11.2018).
10. The Children's Internet Protection Act 2000 (CIPA). URL: <https://www.fcc.gov/consumers/guides/childrens-internet-protection-act> (дата звернення: 12.11.2018).
11. Кузьміч А. Законодавче регулювання та способи фільтрації шкідливого інтернет-контенту: міжнародний досвід. URL: <http://telpu.com.ua/archives/1872> (дата звернення: 19.11.2018).
12. The Children's Online Privacy Protection Rule (COPPA). URL: <https://www.ftc.gov/enforcement/rules/rulemaking-regulatory-reform-proceedings/childrens-online-privacy-protection-rule> (дата звернення: 12.11.2018).
13. Національна рада з кібербезпеки (NCSA). URL: <https://www.isao.org/resource-library/training/national-cyber-security-alliance-ncsa-online-safety-tips/> (дата звернення: 12.11.2018).
14. Національний інформаційно-координаційний центр. URL: <http://www.missingkids.org/home> (дата звернення: 05.11.2018).

15. Cybersecurity Act of 2010. URL: <https://www.congress.gov/bill/111th-congress/senate-bill/773> (дата звернення: 05.11.2018).

REFERENCES

1. Ministry of National Education and Youth. URL: <http://www.education.gouv.fr> (Date of Application: 11.11.2018) [in Ukrainian].
2. Higher Auditory Council. URL: <https://www.csa.fr/Proteger> (Date of Application: 11.11.2018) [in Ukrainian].
3. INHOPE. URL: <http://www.inhope.org/gns/who-we-are/at-a-glance.aspx> (Date of Application: 11.11.2018) [in English].
4. Alliance to better protect minors online. URL: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/alliance-better-protect-minors-online> (Date of Application: 12.11.2018) [in English].
5. MINISTERE DE L'INTERIEUR. URL: <https://www.internet-signalment.gouv.fr/PortailWeb/planets/Accueillinput.action> (Date of Application: 05.11.2018) [in French].
6. Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure. URL: <https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl09-292.html> (Date of Application: 11.11.2018) [in French].
7. Pro shcho ydetsya u zakoni pro kiberbulling? "What is the Bill on Cyberbullying about?" URL: <https://www.e-enfance.org/que-dit-la-loi-le-cyberharcelement> (Date of Application: 12.11.2018) [in Ukrainian].
8. *Polevaya, O., Boyer, F.* L'école française face à ses problèmes. URL: <http://rusoch.fr/fr/politique/problemy-francuzskoj-shkoly.html> (Date of Application: 05.11.2018) [in French].
9. USA Federal Communications Commission. URL: <https://www.fcc.gov/> (Date of Application: 05.11.2018) [in Ukrainian].
10. The Children's Internet Protection Act 2000 (CIPA). URL: <https://www.fcc.gov/consumers/guides/childrens-internet-protection-act> (Date of Application: 12.11.2018) [in English].
11. *Kuzmich, A.* Zakonodavche rehulyuvannya ta sposoby filtratsiyi shkidlyvoho internet-kontentu: mizhnarodnyy dosvid. "Legislative Regulation and Methods of Filtering Harmful Internet Content: International Experience". URL: <http://telpu.com.ua/archives/1872> (Date of Application: 19.11.2018) [in Ukrainian].
12. The Children's Online Privacy Protection Rule (COPPA). URL: <https://www.ftc.gov/enforcement/rules/rulemaking-regulatory-reform-proceedings/childrens-online-privacy-protection-rule> (Date of Application: 12.11.2018) [in English].
13. Natsionalna rada z kiberbezpeky (NCSA). "National Cybersecurity Council (NCSA)". URL: <https://www.isao.org/resource-library/training/national-cyber-security-alliance-ncsa-online-safety-tips/> (Date of Application: 12.11.2018) [in Ukrainian].
14. Natsionalnyy informatsiyno-koordinatsiynyy tsentr. "National Information and Coordination Center". URL: <http://www.missingkids.org/home> (Date of Application: 05.11.2018) [in Ukrainian].
15. Cybersecurity Act of 2010. URL: <https://www.congress.gov/bill/111th-congress/senate-bill/773> (Date of Application: 05.11.2018) [in English].

UDC 34:004]–053.2(4/9)

I.H. Lubenets,

Candidate of Juridical Sciences, Leading Researcher, State Research Institute
MIA Ukraine, Kyiv, Ukraine,
ORCID ID 0000-0003-2597-0356,

I.P. Bahadenko,

Candidate of Juridical Sciences, Senior Research Associate, Leading Researcher,
State Research Institute MIA Ukraine, Kyiv, Ukraine,
ORCID ID 0000-0002-3350-4411

LEGAL PROVISION OF INFORMATION SECURITY OF THE CHILD: ANALYSIS OF FOREIGN EXPERIENCE

The number of Internet users is growing daily. The most active part of Internet users are young people and children. Particular concern is the increased negative impact on children of malicious Internet content and mass media, as well as hidden threats of Internet. In particular, information about aggressive, asocial, and unsafe

content can be placed in an unprotected information space, which adversely affects the health and especially the psyche of the child.

Consequently, the problem of information security of the child today is highly relevant and determines the need to address issues related to streamlining the information space of the country, in particular, by introducing an effective model of legal regulation in this area. Therefore, in many developed countries, norms and prohibitions have been established regarding the dissemination of information that may adversely affect the process of forming the moral development of minors, cause aggression, social maladjustment, etc.

Today, the global Internet community needs to solve three interrelated problems: insurance of freedom of speech, restriction of malicious content and protection of personal data. That is, the task of each state is to respect human rights on the Internet and ensure the protection of a person (child) from malicious content without violating the right to freedom of speech.

Due to the fact that this problem is relevant for most countries of the world, each of them has its own experience in addressing the issue of ensuring the protection of children in the information space. Therefore, the paper is devoted to the analysis of the practice of protecting minors from malicious Internet content, which is common in many countries, but differs in the mechanism of implementation. It offers materials that constitute the legal basis for the protection of children from unsafe Internet content and search of ways to filter it, in France, the USA, China, Canada and the UK.

The study and synthesis of the legal basis and the filtering mechanism for malicious Internet content in foreign countries are carried out with the aim of borrowing positive experience and the possibility of an implementation in Ukraine.

Keywords: minors, children, malicious Internet content, child pornography, cyberbullying, “hot line”, legal basis, blocking, filtering mechanism.

Отримано 28.11.2018

УДК 343.915

І.Г. Лубенець,кандидат юридичних наук, провідний науковий співробітник
ДНДІ МВС України, м. Київ, Україна,
ORCID ID 0000-0003-2597-0356,**І.В. Наумова,**начальник відділу ДНДІ МВС України,
м. Київ, Україна,
ORCID ID 0000-0002-6643-0375

НАЙПОШИРЕНІШІ ВИДИ ЗЛОЧИНІВ НЕПОВНОЛІТНІХ: КРИМІНОЛОГІЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА ТА ТЕНДЕНЦІЇ¹

Стаття присвячена встановленню певних закономірностей, особливостей деяких видів злочинів, що вчиняються неповнолітніми, та наданню їм кримінологічної характеристики на основі державної статистичної звітності за останні 15 років. Визначено мотиви вчинення неповнолітніми окремих видів злочинів. Встановлено, що протягом аналізованого періоду найчастіше неповнолітні вчиняли крадіжки, а кожний п'ятий грабіжник був неповнолітнім. Зазначено, що підвищена латентність є специфічною рисою злочинності неповнолітніх, через яку фактичний рівень злочинності неповнолітніх в 3–4 рази вищий, ніж зареєстрований. Авторами встановлено, які злочини мали найнижчий рівень латентності

Ключові слова: неповнолітні, злочинність, кримінологічна характеристика, крадіжка, грабіж, хуліганство, розбій, наркотики, угон транспорту.

Статья посвящена установлению определенных закономерностей, особенностей некоторых видов преступлений, совершаемых несовершеннолетними, и их криминологической характеристике на основе государственной статистической отчетности за последние 15 лет. Определены мотивы совершения несовершеннолетними отдельных видов преступлений. Установлено, что в течение анализируемого периода чаще всего несовершеннолетние совершали кражи, а каждый пятый грабитель был несовершеннолетним. Акцентировано, что повышенная латентность является специфической чертой преступности несовершеннолетних, из-за которой фактический уровень преступности несовершеннолетних в 3–4 раза выше, чем зарегистрированный. Авторами установлено, какие преступления имели наименьший уровень латентности.

Ключевые слова: несовершеннолетние, преступность, криминологическая характеристика, кража, грабеж, хулиганство, разбой, наркотики, угон транспорта.

Протягом періоду, що аналізується, неповнолітні дещо рідше вчиняли **розбійні напади** (рис. 1). У 2002–2006 рр. кількість таких осіб майже не змінювалася та становила в середньому 825. У 2007–2013 рр. вона скоротилася майже у 7 разів до 120, а в останні роки знаходилася на одному рівні та у 2017 р. становила 135.

¹ Закінчення. Початок у попередньому номері.

У цілому за розглядуваний період чисельність виявлених правоохоронцями осіб, які вчинили розбійні напади, знизилася у 6,1 раз. Їх частка серед всіх неповнолітніх правопорушників у 2002–2004 рр. складала близько 3 %, у 2006–2008 рр., згідно із загальною тенденцією зростання у ці роки, була трохи нижче 5 %, а в наступні роки скоротилася та коливалася на рівні 2–3 %. Слід звернути увагу на суттєвий відсоток (13–15 %) в першій половині аналізованого періоду неповнолітніх серед всіх осіб, які вчиняли розбійні напади. В наступні роки він зменшився та наприкінці цього відтинку часу склав 8 %.

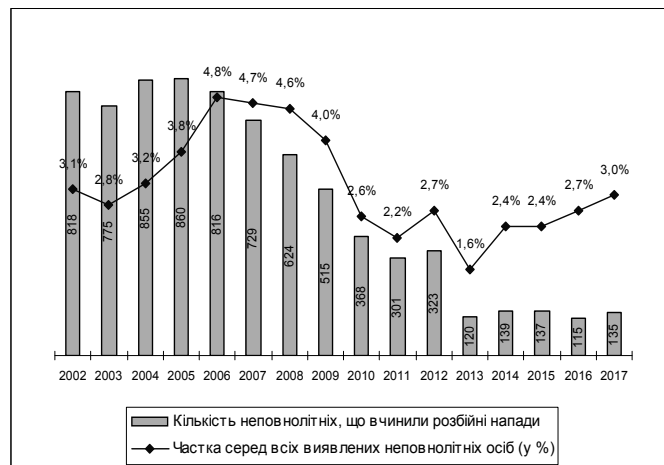


Рис. 1. Динаміка кількості неповнолітніх осіб, які вчинили розбійні напади в Україні у 2002–2017 рр.

Слід зазначити, що ці види злочинів (грабіж, розбій) є найменш латентними з вчинюваних підлітками злочинів. Переважна частина грабежів і розбійних нападів вчиняється неповнолітніми правопорушниками у громадських місцях з низьким рівнем контрольованості. Досить часто для насильницького заволодіння майном громадян неповнолітні обирають саме прибудинкові території (внутрішні двори багатоквартирних будинків, провулки, завулки і тупики, вхід до під'їздів), у зв'язку з наявністю там місць, де зловмисники можуть непомітно підстерігати підходящу жертву і розраховувати на раптовість посягання, а з другого боку, обмеженість простору тимчасового перебування потенційної жертви – підвищує “шанси” успішного досягнення злочинного результату.

Ці види злочинів, які вчиняються у висококонтрольованих громадських місцях, мають спонтанну корисливу мотивацію, тобто умисел на заволодіння будь-яким майном випадкових перехожих за першої ліпшої нагоди виникає здебільшого раптово. Злочини, що вчиняються у середньоконтрольованих громадських місцях мають ситуативну мотивацію, зумовлену самотнім перебуванням жертви на відкритому просторі з обмеженою видимістю, відсутністю на момент посягання свідків, і частіше за все вчиняються шляхом “ривка”. Злочини, що вчиняються у *низькоконтрольованих* громадських місцях переважно вмотивовані інтересом до заволодіння не будь-яким, а найбільш цінним майном, що є при жертві на момент посягання. Вони завчасно плануються, натомість умисел реалізується вибірково, залежно від потрапляння жертви на територію з обмеженим для руху простором, візуальної оцінки її фізичних даних, приблизної вартості вбрання та особистих носильних речей. Щодо моменту виникнення умислу зауважимо, що зі слів самих неповнолітніх злочинців, у більшості випадків він виникав

завчасно (64,5 %). Раптово, у тому числі безпосередньо на місці події, умисел виникав у 35,5 % випадків. Такий умисел обумовлювався, зокрема, зовнішнім виглядом майбутньої жертви, відсутністю свідків та очевидців у громадському місці у певний час, кількісною перевагою злочинців та ін. [1, с. 50–51].

Більшість грабежів та розбоїв вчиняються неповнолітніми взимку у вечірній час доби, переважно у складі злочинної групи. Предметами злочинних посягань найчастіше є негабаритне та швидко реалізоване (ліквідне) майно. У переважній більшості випадків – це мобільні телефони, гроші, особисті предмети гардеробу, вироби із дорогоцінних металів.

За результатами дослідження Калібметова І.Л., 74,6 % грабежів, учинених групами неповнолітніх, заздалегідь не планувались і мали ситуативний характер, що зумовлювалось двома чинниками: а) негайною потребою у коштах (наприклад, для придбання алкогольних напоїв чи наркотичних засобів); б) високим ступенем віктимності потерпілого. Натомість вчинення розбоїв характерне для стійких злочинних груп неповнолітніх, які до того вчиняли інші злочини корисливої та корисливо-насильницької спрямованості (крадіжки, грабежі) (73 %). У зв'язку з цим у 67 % випадків розбійні напади планувались та вживались відповідні підготовчі дії [2, с. 61–62].

За даними Петрова Д.В., майже у половині випадків застосовувалося фізичне насильство над потерпілим – 49,2 %, психічне насильство мало місце у 29,4 % злочинів. На питання щодо причин вибору саме насильницького способу заволодіння майном 24,4 % опитаних у виховній колонії неповнолітніх вказали, що це звичний для них спосіб досягнення бажаного результату, 46,7 % – що це найшвидший і надійний спосіб заволодіння майном, 13,3 % – що застосували фізичне насильство лише після того, як на потерпілих не подіяли погрози, 15,6 % – що це було необхідно для утримання майна та втечі з місця події [2, с. 63, 83].

За результатами узагальнення кримінальних справ встановлено, що жертвами грабежів і розбоїв неповнолітніх у громадських місцях частіше стають чоловіки (60,4 %), рідше – жінки (39,6 %). Швидше за все це пояснюється порівняно меншою увагою чоловіків до елементарних правил особистої і майнової безпеки у громадських місцях, а також частішим перебуванням у темний час доби у таких місцях. Слід враховувати також, що насильство, застосоване до чоловіків при вчиненні грабежів та розбоїв, за своєю інтенсивністю і наслідками переважає насильницький вплив на потерпілих жінок. У зв'язку з цим потерпілі чоловіки порівняно частіше від жінок звертаються із відповідними заявами до органів, уповноважених розпочати кримінальне провадження, що й показало вивчення матеріалів кримінальних справ. За віковою ознакою (у повних роках) потерпілі диференціюються наступним чином: третина потерпілих були однолітками із неповнолітніми грабіжниками і розбійниками, на другому місці – вікова група 18–24 роки – кожен четвертий, також вирізняються вікові групи 40–49 років і 50–59 років – кожен сьомий і восьмий потерпілий відповідно [1, с. 120].

Потерпілі обиралися неповнолітніми злочинцями за наступними критеріями: легковажна (віктимна) поведінка, а саме демонстрування у громадських місцях ювелірних прикрас, грошей, мобільних телефонів тощо;

слабкі фізичні дані;

нетверезий стан;

похилий вік;

сприятливий збіг обставин для скоєння таких видів злочинів.

Наступною за чисельністю серед неповнолітніх злочинців була група осіб, які вчинили шахрайство (рис. 2).

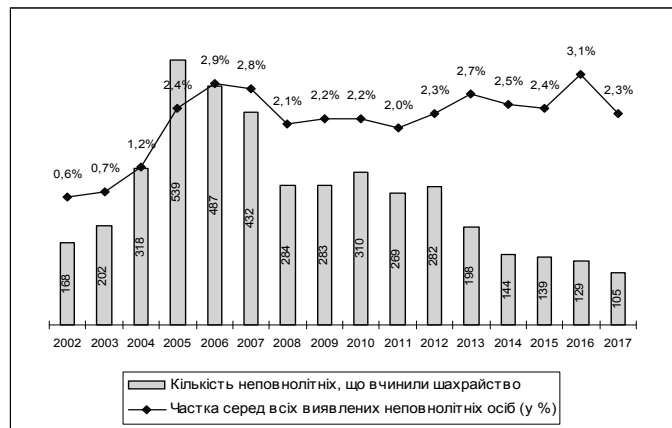


Рис. 2. Динаміка кількості неповнолітніх осіб, які вчинили шахрайські дії в Україні у 2002–2017 рр.

У 2002–2005 рр. їх кількість зросла зі 168 до 539, тобто більше ніж у 3 рази. В подальшому, як і в попередніх випадках, вона зменшувалася, але темп зниження був значно нижчим. В результаті цього у 2017 р. було виявлено 105 таких осіб. Відповідно до такої динаміки частка неповнолітніх, які вчинили шахрайські дії, серед всіх злочинців молодше 18 років у 2002–2005 рр. зросла з 0,6 % до 2,4 % та в наступні роки коливалася на рівні 2–3 %.

Зазначимо, що цей вид злочину відзначається найбільшим рівнем латентності, тому різниця між реальними показниками та офіційними даними може суттєво відрізнятись. Слід вказати, що набирає обертів інтернет-шахрайство з боку неповнолітніх як активних користувачів мережі Інтернет. Поширеним серед неповнолітніх способом вчинення цього злочину є реалізація через мережу Інтернет (наприклад, сайт “OLX”) неіснуючого товару. При цьому, коли передплата за товар надходила до злочинців, оголошення на сайті видалялось, телефон для зв’язку вимикався.

Чисельність неповнолітніх, які скоювали умисне середньої тяжкості тілесне ушкодження, у 2002–2008 рр. змінювалася незначним чином та становила в середньому 350 осіб (рис. 3). В наступні роки вона знизилася до 78 у 2017 р., що менше, ніж на початку аналізованого періоду, у 4 рази. Відсоток зазначених осіб серед неповнолітніх злочинців у 2002–2007 рр. збільшився з 1,2 % до 2,5 %, у 2008–2015 рр. знизився до 1 %, а у 2017 р. склав 1,9 %.



Рис. 3. Динаміка кількості неповнолітніх осіб, які вчинили умисне середньої тяжкості тілесне ушкодження в Україні у 2002–2017 рр.

Особи, що вчинили тяжке тілесне ушкодження, склали у розглядуваному періоді в середньому 1,1 % всіх неповнолітніх злочинців (рис. 4). Кількість неповнолітніх, які скоїли цей злочин, протягом періоду часу, за який здійснюється аналіз, коливалася то в бік зростання, то зниження, але загалом переважала тенденція до її значного зменшення. Якщо у 2002 р. число таких злочинців становило 318, то у 2017 р. – 55. Всього за розглядуваний період цей показник знизився у 5,8 рази. Частка таких осіб серед всіх неповнолітніх злочинців у 2002–2005 рр. складала 1,2 %, у 2007 р. зросла до 1,8 %, а в наступні роки зменшилася та в останньому році аналітичного періоду становила 1,2 %.

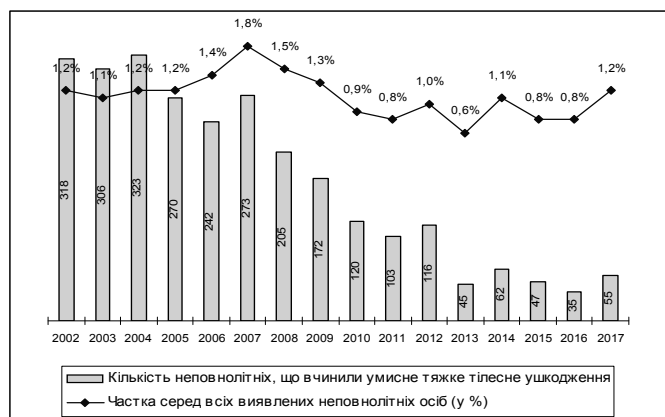


Рис. 4. Динаміка кількості неповнолітніх осіб, які вчинили умисне тяжке тілесне ушкодження в Україні у 2002–2017 рр.

Помітною була чисельність неповнолітніх осіб, які скоювали й інші злочини проти життя та здоров'я особи, найбільш поширеним серед яких було умисне легке тілесне ушкодження (рис. 5). Протягом 2002–2012 рр. кількість таких осіб була незначною та дорівнювала в середньому 187 осіб, а їх частка серед неповнолітніх злочинців – 1,1 %. У 2013 р. число виявлених осіб, які вчинили інші злочини проти життя та здоров'я особи, зросло одразу у 5 разів та становило 591. В наступні роки воно зменшилося до 345 осіб. Відсоток таких неповнолітніх також збільшився та у 2013–2017 рр. склав від 7 % до 8 %.

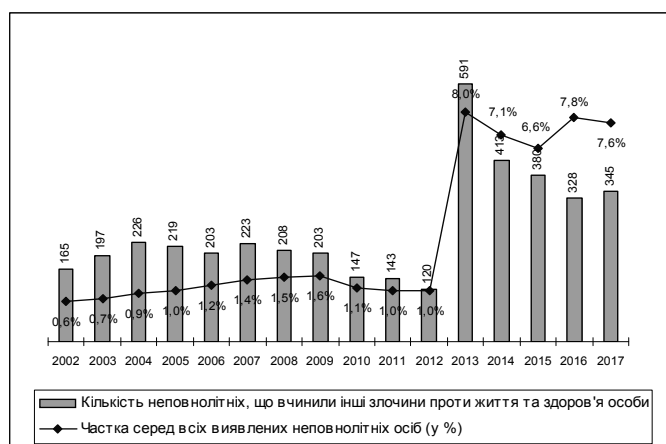


Рис. 5. Динаміка кількості неповнолітніх осіб, які вчинили інші злочини проти життя та здоров'я особи в Україні у 2002–2017 рр.

Оскільки інші злочини є менш поширеними серед неповнолітніх (питома вага нижче 1 %), далі наводиться стисла характеристика осіб, які їх вчиняли.

Другий за поширеністю наркозлочин – незаконне виробництво, виготовлення, придбання, зберігання, перевезення, пересилання чи збут наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів вчиняли протягом 2002–2012 рр. близько 1% неповнолітніх, а їх кількість коливалася від 155 до 251. У 2013 р. вона скоротилася більш ніж у 3 рази та дорівнювала 53, а в наступні роки ще знизилася. В результаті цього у 2017 р. було виявлено лише 8 осіб, що скоїли цей злочин, які складали 0,2 % від всіх злочинців, молодше 18 років.

Умисне вбивство вчинило в середньому 0,7 % розглядуваних осіб, а їх кількість знизилася з 240 до 18. Із зазначених вище статистичних даних видно, що умисні вбивства та тяжкі тілесні ушкодження не є типовими злочинами неповнолітніх. Як вже зазначалось, вони вирізняються особливою жорстокістю, імпульсивністю. В більшості випадків скоюються в стані алкогольного сп'яніння або особами з психічними аномаліями в межах осудності. Психіатри розглядають вбивства підлітків як патологічну компенсацію комплексу неповноцінності та кривди, а також реалізацію відчуття ненависті й помсти. Як правило, найтяжчі насильницькі злочини вчиняють неповнолітні – представники соціально неблагополучного середовища підлітків. Це середовище становлять вихідці із соціально занедбаних сімей, вихованці шкіл-інтернатів, а також діти без належного піклування і догляду. Неприйняття та відсторонення з боку соціуму породжують дезідентифікацію і ворожо-агресивне сприйняття соціальної реальності підлітками аналізованої категорії. Почуття нікчемності і незахищеності буття компенсуються пияцтвом, аморальністю і насильством як захисними реакціями на вплив ворожого середовища. Задоволення надзвичайно актуальних у цьому віці потреб – самоствердитися, подолати соціальну відчуженість – відбувається найлегшим і найшвидшим у реалізації насильницьким шляхом, в основі якого лежать ворожість і фрустрація [3, с. 35, 37].

Незаконне поводження зі зброєю, бойовими припасами або вибуховими речовинами вчиняло щороку від 0,5 % до 0,8 % неповнолітніх злочинців, абсолютна чисельність яких зменшилася з 219 до 39.

Порушення правил безпеки дорожнього руху або експлуатації транспорту особами, які керують транспортними засобами, у першій половині аналізованого періоду здійснювало від 100 до 200 неповнолітніх осіб (в середньому 0,9 %), а у другій їх число скоротилося до 28 (0,7 %).

Дуже суттєво з 211 до 16 знизилася кількість осіб, які займалися вимаганням. Їх частка скоротилася з 0,8 % до 0,4 %.

Майже припинили виявляти неповнолітніх гвалтівників. У 2002 р. було 106 осіб, які вчинили зґвалтування (0,4 %), а у 2017 р. – 10 (0,2 %).

Також знизилося з 53 у 2002 р. до 3 у 2016 р. число неповнолітніх, які скоювали насильницьке задоволення статевої пристрасті неприродним способом. Але у 2017 р. воно збільшилося до 15.

Крім того, за весь період проведення аналізу умисне знищення або пошкодження майна вчинило 226 неповнолітніх осіб, завідомо неправдиве повідомлення про загрозу безпеці громадян, знищення чи пошкодження об'єктів власності – 138 та розбещення неповнолітніх – 94.

Порівняльний аналіз спеціалізованих коефіцієнтів злочинної активності неповнолітніх та осіб інших вікових груп по вчиненню окремих видів злочинів показав наступне.

По таких злочинах, як крадіжка, грабїж, незаконне заволодіння транспортним засобом, у тому числі автомобілями, кількість осіб віком 16–17 років у розрахунку на 100 тис. населення цієї вікової групи, була більшою, ніж серед інших груп. Далі йшли 18–28-річні, а на третьому місці знаходились неповнолітні до 16 років.

Щодо скоєння хуліганських дій та розбійних нападів, то активність серед 16–17-річних була такою ж, як і серед 18–28-річних, а в осіб, віком до 16 років, вона збігалася з рівнем злочинної активності 29–39-річних.

Що стосується обох видів наркозлочинів, тяжких та середньої тяжкості тілесних ушкоджень та випадків шахрайства, то активність 16–17-річних осіб по вчиненню цих злочинів була нижчою, ніж осіб віком 18–28 років та 29–39 років, а серед неповнолітніх до 16 років вказані злочини скоювалися так само часто, як і серед осіб старше 60 років.

У підсумку слід зазначити, що найбільш поширеними злочинами серед неповнолітніх протягом періоду, за який здійснювався аналіз, були: крадіжка (в середньому 57,4 % неповнолітніх осіб вчиняли цей злочин); грабїж – 12,2 %; хуліганство – 5,4 %; незаконне заволодіння транспортним засобом – 5,3 %, у тому числі, автомобілями – 2,3 %; незаконне виробництво, виготовлення, придбання, зберігання, перевезення чи пересилання наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів без мети збуту – 3,9 %; розбїй – 3,2 %; шахрайство – 2,2 %; умисне середньої тяжкості тілесне ушкодження – 1,8 %; умисне тяжке тілесне ушкодження – 1,1 %; незаконне виробництво, виготовлення, придбання, зберігання, перевезення, пересилання чи збут наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів – 0,9 %.

За розглядуваний період суттєво збільшився відсоток неповнолітніх, які вчинили незаконне заволодіння транспортним засобом, шахрайство та умисне легке тілесне ушкодження. Частка осіб, які скоїли хуліганські дії, навпаки значно знизилася. Активність осіб молодше 18 років щодо вчинення інших злочинів протягом 2002–2017 рр. коливалася, іноді дуже помітно, але в останні роки була такою ж, як і на початку зазначеного відтинку часу.

Звертає на себе увагу те, що кількість осіб віком 16–17 років у розрахунку на 100 тис. населення цієї вікової групи, які вчинили крадіжку, грабїж, незаконне заволодіння транспортним засобом, у тому числі автомобілями, була найвищою серед всіх вікових груп злочинців. Далі йшли 18–28-річні, а на третьому місці знаходились неповнолітні молодше 16 років.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Петров Д.* Кримінологічна характеристика та запобігання грабежам і розбоям, що вчиняються неповнолітніми у громадських місцях: дис. ... канд. юрид. наук. Національна академія прокуратури України. Київ, 2015.
2. *Калімбетов І.* Розслідування групових корисливо-насильницьких злочинів неповнолітніх: дис. ... канд. юрид. наук. Міжнародний гуманітарний університет. Одеса, 2017.
3. *Голіна В., Ємельянов В.* Кримінологічні проблеми попередження злочинності неповнолітніх у великому місті: досвід конкретно-соціологічного дослідження: монографія. Харків: Право, 2006.

REFERENCES

1. *Petrov, D.* (2015) *Kryminolohichna kharakterystyka ta zapobihannia hrabezham i rozboiam, shcho vchyniautsia nepovnolitnimy u hromadskykh mistyakh.* "Criminological Characteristics and Prevention of Robbery and Grabbing Committed by Juvenile in Public Places": thesis ... Cand. of Law, National Prosecution Academy of Ukraine. Kyiv. [in Ukrainian].

2. *Kalimbetov, I.* (2017) Rozsliduvannia hrupovykh koryslyvo-nasylnytskykh zlochyniv nepovnitnikh' "Investigation of Group Mercenary-Violent Crime of Juvenile": thesis ... Cand. of Law. International Humanitarian University. Odessa. [in Ukrainian].

3. *Holina, V., Yemelianov, V.* (2006) Kryminolohichni problemy poperedzhennia zlochynnosti nepovnitnikh u velykomu misti: dosvid konkretno-sotsiolohichnoho doslidzhennia. "Criminological Problems of Preventing Juvenile Delinquency in a Big City: the Experience of a Sociological Survey". Kharkiv: Pravo [in Ukrainian].

UDC 343.915

I. H. Lubenets,
Candidate of Juridical Sciences, Leading Researcher,
State Research Institute MIA Ukraine, Kyiv, Ukraine,
ORCID ID 0000-0003-2597-0356,

I.V. Naumova,
Head of the Department, State Research
Institute MIA Ukraine, Kyiv, Ukraine,
ORCID ID 0000-0002-6643-0375

THE MOST COMMON TYPES OF JUVENILE DELINQUENCY: CRIMINOLOGICAL CHARACTERISTICS AND TENDENCIES

As the criminologists rightly point out, the juvenile delinquency structure differs from the crime of adults, since many crimes for minors are not available due to their age characteristics. Paper deals with the criminological characteristics, the state and dynamics of the main types of crimes committed by minors: theft, robbery, robbery, hooliganism, drug-related crimes, illegal possession of transport, incl. car, fraud, bodily harm. The motives for committing juvenile offenses of certain types of crimes are determined.

It is also necessary to take into account that most juvenile offenses remain latent ones. Consequently, increased latency is a specific feature of juvenile delinquency, since the actual level of juvenile delinquency is 3–4 times higher than recorded. The authors identified what kind of crimes had the lowest level of latency.

The purpose of the study is to establish certain patterns, features of certain types of crimes committed by minors and provide them with criminological characteristics on the basis of state statistical reporting during past 15 years.

It was found out that during the analyzed period most of the minors committed theft, and every fifth robber was a juvenile. In percentage terms set proportion of all crimes against person's age juvenile offenders.

Studies of mentioned kind are relevant due to the fact that the level of criminal activity of juvenile is an important indicator of the crime situation in society, and the tendencies of juvenile delinquency determine in a large extent the future state of crime in the country. One of the criteria of stability, reliability, development of society and state is the ability of the latter one, through its social institutions, to influence the upbringing of children in such a way as to keep minors from destructive, criminal behavior; to effectively organize a mechanism for the protection from the criminogenic impact on them.

Keywords: juvenile, crime, criminological characteristics, theft, robbery, hooliganism, robbery with violence, drugs, transport hijacking.

Отримано 27.11.2018

УДК 343.7

В.М. Попович,
доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України,
головний науковий співробітник ДНДІ МВС України,
м. Київ, Україна

ПОНЯТІЙНЕ ВІДОБРАЖЕННЯ ЗЛОЧИНІВ У СФЕРІ ОБІГУ ОБ'ЄКТІВ НЕРУХОМОСТІ

В статті розглянуто етимологічні, праксеологічні та методологічні засади формування термінологічно-понятійного апарату, що відображає структурні елементи сфери обороту об'єктів нерухомості як предмета злочинного посягання. Розглянуто етимологічне співвідношення термінів, понять та дефініцій. Визначено поняття “сфера” і “сфера обороту об'єктів нерухомості”, “оборот” і “оборот об'єктів нерухомості”, “складові (елементи) обороту об'єктів нерухомості”; “основні напрями обороту об'єктів нерухомості”; економічні злочини, загальнокримінальні правопорушення”, “основні”, “допоміжні” та “супутні” злочини, ряд інших термінів, а також заходи запобігання та протидії у сфері обороту об'єктів нерухомості.

Ключові слова: *терміни, поняття, дефініції “сфера обороту об'єктів нерухомості”, “оборот об'єктів нерухомості”, “об'єкти нерухомості”, “нерухомість”, “структурні елементи обороту об'єктів нерухомості”, “основні напрями обороту об'єктів нерухомості”, “основні”, “допоміжні” та “супутні” злочини у сфері обороту об'єктів нерухомості, заходи запобігання та протидії.*

В статье рассмотрены методологические, этимологические и праксеологические основы формирования терминологично-понятийного аппарата, отображающего структурные элементы сферы оборота объектов недвижимости как предмета преступного посягательства. Рассмотрено соотношение терминов, понятий и дефиниций. Определены понятия “сфера” и “сфера оборота объектов недвижимости”, “оборот” и “оборот объектов недвижимости”, “объекты недвижимости”, “недвижимость как предмет преступного посягательства”, “структурные элементы оборота объектов недвижимости”; “основные направления оборота объектов недвижимости”; “экономические преступления”; “общуголовные правонарушения”; “основные”, “вспомогательные” и “сопутствующие” преступления, ряд иных терминов, а также предупреждение и противодействие совершению преступлений в сфере оборота объектов недвижимости.

Ключевые слова: *термины, понятия, дефиниции “сфера оборота объектов недвижимости”, “оборот объектов недвижимости”, “объекты недвижимости”, “недвижимость как предмет преступного посягательства” “структурные элементы оборота объектов недвижимости”, “основные направления оборота объектов недвижимости”; “экономические преступления”; “общуголовные правонарушения”; “основные”, “вспомогательные” и “сопутствующие” преступления; предупреждение преступлений.*

Формування термінологічно-понятійного апарату, разом з визначенням проблем та розробкою шляхів їх розв'язання є надзвичайно важливим і завжди

актуальним як для кримінологічного, так для будь-якого іншого дослідження, спрямованого на встановлення та розв'язання проблем у тій чи іншій сфері суспільних відносин. Навряд чи можна провести повноцінне дослідження або об'єктивно відобразити структуру і особливості предмета дослідження, визначити проблеми та шляхи їх розв'язання, якщо не напрацювати відповідний термінологічно-понятійний апарат або не адаптувати до конкретного предмета дослідження раніше напрацьований понятійний апарат, розроблений у материнській галузевій науці або в інших науках, залучених для відображення технологічних особливостей вчинення злочинів у тій чи іншій галузі економічної діяльності. Відповідно, **метою** цього кримінологічного дослідження є об'єктивне, етимологічно і методологічно зважене, праксеологічно вивірене формування термінологічно-понятійного апарату, покликаного найбільш повно і об'єктивно відобразити виробничо-технологічні процеси у сфері обороту об'єктів нерухомості, під виглядом яких відбувається вчинення економічних та загальнокримінальних злочинів у цій сфері людської діяльності.

Завданням нашого дослідження є: *розробка* нових понять або *науково-дослідне адаптування* до предмета дослідження раніше напрацьованого термінологічно-понятійного апарату у економічному чи у інших галузях наук, придатного для відображення *структури* обороту об'єктів нерухомості як однієї зі сфер соціально-економічної діяльності та потенційного предмета злочинного посягання; *встановлення* специфічних виробничо-технологічних напрямів, обороту об'єктів нерухомості, від яких залежать види, способи та обліково-обігові технології, *в процесі та під виглядом* яких вчиняються злочини у різних напрямках обороту об'єктів нерухомості. З приводу визначення змісту понять можна і необхідно дискутувати, але при їх повному і об'єктивному визначенні краще домовлятися, оскільки без взаємоузгоджених, загальноприйнятних для фахової спільноти термінів і понять не можна вести мову про повне і об'єктивне виявлення проблем у будь-якій сфері дослідження та визначення шляхів їх розв'язання.

Проте слово “термін” походить від лат. (terminus) і пояснюється у тлумачному словнику як “...вираження певного поняття, якоїсь галузі науки” [1, с. 669; 2, с. 302–304]. Однак зроблений нами етимологічний аналіз співвідношення термінів і понять [3, с. 138–146; 4, с. 151–160] дає підстави стверджувати, що термін позначає *зовнішню форму явища, окреслює зовнішні ознаки* конкретних предметів, процесів, відносин, дій, подій та інших явищ реальної дійсності. Терміни “сфера”, “оборот”, “об'єкти нерухомості” “економічний злочин”, “загальнокримінальне правопорушення” це назви конкретних категорій, що відображають зовнішню форму явищ, які різні фахівці тлумачать дуже часто по-своєму. Наприклад, термін “злочини у сфері економіки” часто плутають з однією із його складових – терміном “економічні злочини” [5, с. 27–42]. Розроблений нами ще у 1998 році термін і поняття “детінізація” [6, с. 379–415], а також біля ста інших термінів і понять, що відображають схеми і технології криміногенних тіньових процесів [7, с. 379–415] застосовують багато фахівців. Однак 99 % користувачів поняття “детінізація” не вкажуть на ознаки, які відображають причинно-наслідкові детермінації тіньових процесів, усунення яких може створити у суб'єктів підприємницької діяльності (далі – СПД) економічні мотиви до “детінізації” відносин – добровільного повернення СПД із тіньової у легальну сферу економічної діяльності [7, с. 226–233]. На жаль, це відбудеться не швидко, оскільки провладні користувачі терміном “детінізація” назвуть не визначені нами реальні причини тінізації відносин – кумулятивну систему оподаткування, а вкажуть на “поганий менталітет” українців,

“небажання громадян платити податки” і тощо. Утім, ці “знавці” “липових причин” тінзації не згадують про те, що у Кримінальному кодексі України не було взагалі податкових злочинів, поки не була введена сучасна *кумулятивна* “Система оподаткування України”, яка вже на етапі закупівлі сировини та інших витрат на започаткування виробничого циклу акумулює *принцип “податки на витрати”* і навіть – “*податки на раніше нараховані податки*”. Це на детермінаційному, причинно-наслідковому рівні вимиває обігові кошти підприємств, штучно збільшує собівартість продукції, знижує платоспроможність споживачів, пригнічує збут виробленої продукції, а відповідно, продукує борги всіх перед всіма, у т. ч. й перед держбюджетом. Прихований під кумулятивним ефектом системотехнічний конфлікт, закладений у “Системі оподаткування України”, розбалансовує процеси економічного відтворення, утворює непомірне податкове навантаження вже на початку третього, інколи четвертого виробничого циклу, чим *ставить виробничі підприємства перед вибором* – вийти у тіншову сферу діяльності або банкрутіти [7, с. 113].

Повертаючись до співвідношення *термінів і понять*, слід відзначити, що терміни і поняття категорії взаємозалежні, *співвідносяться між собою як форма і зміст*. Поняття як змістовну частину терміна дуже важливо наповнити об’єктивною предметно-значущою технологічною інформацією, яка повно і об’єктивно відображає явища, предмети, дії, події, позначені у відповідному понятті. Вимоги до сформованого *юридичного, у т. ч. і кримінологічного поняття* такі: *це імперативне, взаємоузгоджене, загальноприйняте у фаховому середовищі, однозначне судження, яке відображає юридично-значущі предметно-технологічні ознаки явищ, предметів, дій, подій та структурно-сутнісний зміст понять, що пояснюють ті чи інші явища реальної дійсності* [3, с. 138–146; 4, с. 151–160].

Незважаючи на те, що з приводу термінів і понять частіше домовляються, ніж дискутують, досягти імперативності, взаємоузгодженості, прийнятності у фаховому середовищі та інших відзначених вище ознак легше тоді, коли при формуванні термінів та понять їх автори-розробники дотримуються таких *загальних вимог*:

– *термін* повинен найбільш повно відповідати *зовнішній формі* поіменованого ним явища, предмета, дії, події, охоплювати зовнішні параметри й *не виходити за межі* зовнішньої форми поіменованого ним явища, предмета, дії, події;

– *поняття* як категорії, що відображають *внутрішній зміст термінів*, слід конструювати з урахуванням етимологічних, праксеологічних і методологічних вимог до формування поняття.

У *етимологічному плані* зміст поняття повинен відповідати формі терміна, не виходити за його межі й відображати всі етимологічно-змістовні, *юридично значимі сторони (аспекти)* досліджуваного і поіменованого у терміні явища, предмета, дії, події. У *праксеологічному плані* зміст поняття слід конструювати з урахуванням: його первинного застосування, історичного розвитку і трансформації; *застережень і узгодженості* старого значення поняття з його запропонованим, новим значенням. У *методологічному плані* зміст поняття слід теоретично обґрунтовувати, методологічно зважувати і вивіряти з урахуванням етимологічних, праксеологічних і галузево-технологічних особливостей змісту явищ, предметів, дій, подій у відповідній сфері суспільно-економічних відносин, куди проникли криміногенні процеси і де вчиняються злочини.

Оскільки економічні злочини взагалі і у сфері обороту об’єктів нерухомості, зокрема вчиняються *в процесі та під виглядом* економічної, фінансово-госпо-

дарської, цивільно-правової, регулятивної, контрольної, дозвільної чи інших видів діяльності, то визначення термінів і понять слід розпочинати з термінів, що відображають конкретну сферу людської діяльності. Тобто при дослідженні *злочинів у сфері обороту об'єктів нерухомості* слід починати з терміна “сфера”.

1. Термін “сфера” (з грецької – шар, шароподібне тіло або коло) [1, с. 654]. В процесі змістовно-понятійного розвитку термін “сфера” трансформувалася з шароподібного предмета у *напрямок діяльності, коло обов'язків, коло повноважень, коло функцій*, тобто набув зовсім нового значення і став відображати певні *напрями* реалізації повноважень, *напрями* виконання функцій або певні *напрями* (сфери) людської діяльності. Наприклад, сфера (*як коло-напрямок*) організаційного та правового регулювання, сфера кредитних відносин, сфера виробництва, сфера обороту, обігу, інвестування або сфера будь-яких інших суспільних відносин, у тому числі і “сфера обороту об'єктів нерухомості”;

2. *Оборот* об'єктів нерухомості (далі – ОН) включає діапазон *відносин* від: виробництва (створення ОН), розподілу й обігу (купівля-продаж ОН, користування (предмети), споживання (продукти), дарування, наслідування, переуступка, передача об'єктів нерухомості. Зміст словосполучення “сфера обороту ОН” як певна галузь економічної діяльності включає *різні напрями* обороту об'єктів нерухомості. Виділення напрямів обороту об'єктів нерухомості залежить від *специфіки самих об'єктів* та особливостей виробничо-оборотних та облікових технологій їх обороту. Таким чином, *напрями обороту* об'єктів нерухомості можна поділити на: 1) сферу обороту корпоративної власності; 2) сферу земельних відносин, 3) інвестиційно-будівельну сферу (яка охоплює різні етапи інвестиційно-будівельних і розподільчих відносин, де можуть вчинятись злочини; 4) вторинний ринок обороту житла;

3. *Об'єкти нерухомості* як складові обороту, що можуть бути предметом злочинного посягання, включає:

3.1. *Основні фонди підприємств корпоративної власності* (виробничі споруди, земля юридичних осіб, засоби виробництва як предмет рейдерського захоплення, вимагання чи інших способів вилучення чужого майна); примітка: оборотні фонди підприємств, не є об'єктами нерухомості, однак при рейдерському захопленні підприємств стають також предметом злочинного посягання поряд з об'єктами нерухомості, тому при виявленні і документуванні злочинів проти об'єктів нерухомості слід враховувати і оборотні фонди підприємств (кошти, сировину, комплектуючі виробничих чи інших підприємств; кошти громадян чи підприємств, передані інвестиційно-будівельним компаніям для дольового будівництва житла, власні кошти інвестиційних компаній-забудовників, сировину, матеріали, комплектуючі, будівельні об'єкти тощо як предмет рейдерського захоплення чи інших способів привласнення);

3.2. Сфера земельних відносин – земельні ділянки підприємств та громадян під будівлями; земельні ділянки сільськогосподарського призначення (об'єктом захоплення може бути не лише сама ділянка, а й вирощена на них сільськогосподарська продукція);

3.3. *Нерухомість у інвестиційно-будівельній сфері* (основні фонди інвестиційно-будівельних компаній, земельні ділянки під будівництво житла, однак предметом посягання є, насамперед, кошти громадян інвестовані на дольове будівництво житла);

3.4. *Нерухомість на вторинному ринку житла* – це будинки та квартири громадян як предмет злочинного посягання з боку недобросовісних орендарів,

чорних ріелторів та їх співучасників – державних службовців та службовців комерційних структур.

4. *Загальна структура злочинів* у сфері обороту об'єктів нерухомості включає економічні злочини та загальнокримінальні правопорушення.

4.1. *Економічні злочини* як перша складова злочинів та злочинності у сфері економіки – корисливі, неочевидні, природно-латентні, суспільно небезпечні діяння (дії чи бездіяльність), вчинення яких законспіровано під процес та під вигляд легітимної економічної (виробництво, обіг, обмін, розподіл, рух товарів та послуг), організаційно-регулятивної та цивільно-правової діяльності – складові цивільного обороту капіталів, коштів, речей, прав, дій з протиправним використанням легітимних фінансово-господарських і цивільно-правових інструментів, реєстраційно-дозвільних, контрольних та регулятивно-посвідчувальних функцій, обов'язків, прав і повноважень суб'єктів організації економічних процесів.

Економічні злочини, притаманні обороту об'єктів нерухомості, можна поділити на *основні, допоміжні та супутні*.

Основні злочини – це злочини, безпосередньо спрямовані на протиправну зміну власника об'єктів нерухомості шляхом: “Привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем” (ст. 191 КК України); чи протиправного заволодіння чужим майном або придбання права на майно шляхом обману чи зловживання довірою” (Шахрайство ст. 190 КК).

Допоміжні злочини – це злочини, без яких не можна досягти мети вчинення основних злочинів – привласнити чи заволодіти об'єктами нерухомості (це службові підроблення, підробка документів при “привласненні” чи шахрайському заволодінні об'єктами нерухомості тощо).

Супутні злочини – це злочини, вчинення яких спеціально не планувалось, але вони виникли в результаті вчинення основних і допоміжних злочинів, у результаті чого з обороту вилучені основні та оборотні фонди підприємств, тобто з-під оподаткування виведена не лише нерухомість, а й оборотні кошти, що зменшує оподатковуваний прибуток підприємств.

Класифікаційні ознаки основних, допоміжних та супутніх економічних злочинів у сфері обороту об'єктів нерухомості: за характером – умисні, корисливі суспільно небезпечні діяння (дії чи бездіяльність); за способом вчинення – неочевидні, не здатні до самопрояву, високотехнологічні, інтелектуальні суспільно небезпечні діяння, законспіровані під: процес і під вигляд легітимної економічної, організаційної та цивільно-правової діяльності, а також легітимні фінансові та цивільно-правові інструменти; за процедурою прояву – неочевидні, природно-латентні злочини, не здатні до самопрояву у зв'язку з: конспіративними способами їх вчинення; відсутністю мотивів і підстав у власника та мотивів у суб'єктів управління його майном для звернення у правоохоронні органи із заявою про факт вчинення ними економічного злочину (далі – Е.з.); за методами виявлення – високотехнологічні злочини, виявлення яких вимагає застосування залежних від технологічних особливостей предмета пізнання (технологій вчинення Е.з.) таких інтелектуальних методів, методик і технічних засобів виявлення і документування злочинних дій, як (аналіз, синтез, економіко-кримінологічний моніторинг виробничих, облікових та інших операцій з метою виявлення безтоварних обладунк) тощо; за методиками виявлення – інвентаризація, ревізія, негласні контрольовані операції, залегеновані зустрічні перевірки законності застосування фінансово-господарських інструментів, організаційно-регулятивних та контрольних-управлінських функцій, прав і повноважень осіб, підозрюваних у вчиненні Е.з;

засоби виявлення – інформаційні бази даних: про облік і рух матеріалів, сировини, коштів; про сучасні способи вчинення Е.з. тощо.

4.2. Загальнокримінальні правопорушення як друга складова злочинів у сфері обороту об'єктів нерухомості – це очевидні, здатні до самопрояву, інколи штучно-латентні суспільно небезпечні діяння (дія або бездіяльність), вчинені з корисливих (привласнення чужого майна, коштів, бізнесу) чи інших особистих мотивів замовника (помста, підрив репутації конкурентів, партнерів тощо) та корисливих мотивів виконавця замовлення (отримання оплати за вчинення злочину), спрямованих на замовне фізичне усунення конкурентів чи партнерів по бізнесу або вчинення на них тиску з метою рейдерського захоплення їх підприємств, шахрайського привласнення майна, результатів економічної діяльності, матеріальних і не матеріальних активів, порушення умов вільної конкуренції, спричинення інших видів матеріальної, моральної і фізичної шкоди суб'єктам економічних відносин.

Система загальнокримінальних правопорушень як складова злочинів та злочинності у сфері обороту об'єктів нерухомості включає одночасне злочинне посягання на: два об'єкти – економічні відносини та відносини з охорони життя, здоров'я, особистих прав підприємців-власників підприємств, їх родичів, службовців, що отримали майно чи підприємство у оперативне управління.

Очевидний характер загальнокримінальних правопорушень у сфері обороту об'єктів нерухомості чи сфері економіки в цілому відображають такі ознаки самопрояву: 1) зникнення підприємця або громадянина-власника житла, або власника земельної ділянки, інвестора-дольового забудовника; 2) самопрояв у зв'язку з фактом знаходження трупа власників-потерпілих із слідами насильницької смерті; 3) сумнівний перехід майна, житла чи бізнесу до другорядних осіб у системі права наслідування, після зникнення чи вбивства власників потерпілих; 4) зацікавлене звернення потерпілого підприємця, громадянина-власника житла вимагання (рекету), розбійного (рейдерського) нападу, шахрайства тощо.

Штучно-латентний характер загальнокримінальних правопорушень у сфері обороту об'єктів нерухомості проявляється у ненадходженні заяви від потерпілого з таких причин: 1) недовіра потерпілих до професійності правоохоронців і здатності їх відновити порушені права; 2) уявна підозра потерпілих щодо корумпованості органів кримінальної юстиції; 3) обґрунтована підозра потерпілих щодо корумпованості органів кримінальної юстиції; 4) укриття злочинів від реєстрації правоохоронцями для регулювання показників рівня злочинності.

Класифікація осіб-суб'єктів вчинення злочинів у сфері обороту об'єктів нерухомості за службовим статусом особи злочинця, за суб'єктами вчинення злочину поділяється на: шахраїв, які шляхом обману або зловживання довірою завладіли об'єктами нерухомості, а також на службових осіб підприємств, службових осіб, що надають публічні послуги, службових осіб органів контролю, регулювання, дозволу. У сфері обороту ОН функціонують ОЗГ із: власників, службовців, нотаріусів, будівельників інвестиційно-будівельних компаній; чорних ріелторів та їх співучасників, охоронців, працівників ЖЕКів, органів внутрішніх справ та інших осіб (вторинний ринок житла); рейдерів службовців підприємств-конкурентів, службовців з правоохоронних та інших державних органів, суддів, охоронців, шахраїв, інших потенційних учасників захоплення підприємств, земельних ділянок, коштів дольових забудовників, житла громадян.

Потерпілі, потенційні заявники про вчинення злочинів у сфері обороту об'єктів нерухомості. Це підприємці-власники відібраних рейдерами підприємств; власники відібраних рейдерами земельних ділянок чи вирощеної сільгосппродукції;

громадяни – дольові забудовники, що втратили продане старе житло, виручені з його продажу кошти внесені у інвестиційно-будівельні компанії або шахраям, що виступають від імені не існуючих компаній; громадяни-пенсіонери, самотні літні люди, що втратили житло в результаті вчиненого відносно них шахрайства, фізичного тиску, вбивства, *вчинених під виглядом цивільно-правових правочинів купівлі-продажу, дарування, наслідування тощо.*

Серед учасників кримінального провадження *найбільш забуті системою кримінальної юстиції* суб'єкти кримінального процесу – *це потерпілі*, оскільки сучасний рівень їх захисту відповідає рівню розкриття злочинів в Україні, це близько 5–12 %.

5. *Причини та умови вчинення злочинів* у сфері обороту об'єктів нерухомості. Їх аналіз показує, що *причини* зумовлюють або детермінують, *умови* сприяють або дають можливість вчинити злочин. Умови супроводжують причини, дають їм розвиток і реалізацію, чільно пов'язані з об'єктом і предметом посягання. Без наявності умов вчинення злочин не відбудеться. Між причинами і умовами вчинення злочину існує не лише горизонтальний, а й перехресний взаємозв'язок. Кожний *конкретний злочин* має як “конкретні” (“індивідуальні” або “безпосередні”) причини та умови, так “загальні” (“спільні” або “спеціальні”) і “всезагальні” або “загальносоціальні” причини та умови вчинення злочинів. У семантично-етимологічному плані кримінологічні категорії “причини” та “умови” доцільно об'єднати у родове поняття “*криміногенні фактори*”, яке включає всі види криміногенної детермінації і ділить *фактори* на три рівні: *загальносоціальні, спеціальні* (загальні чи спільні для певних груп злочинів), а також *конкретні(безпосередні) фактори, що зумовлюють* вчинення конкретного злочину. Цей поділ є головним орієнтиром для розробки *симетричних заходів* відповідного рівня щодо усунення причин та умов як основного засобу запобігання та протидії вчиненню злочинів. Загальних, спеціальних та безпосередніх факторів вчинення злочинів є багато, їх неможливо навести у цій роботі. До найбільш небезпечних *загальносоціальних факторів вчинення злочинів* у сфері обороту об'єктів нерухомості слід віднести: 1) *моделювання в суспільстві* асоціальних мотивацій до накопичення капіталів будь-яким, у т. ч. злочинним шляхом; 2) негативний стан розкриття вчинених злочинів взагалі і у сфері обороту ОН, зокрема. До *безпосередніх факторів* вчинення злочинів у сфері обороту ОН: *неочевидний характер* економічних злочинів (далі – Е.з.) у сфері обороту ОН утворюють: *природні конспірологічні (умови) можливості* вчинення в процесі та під виглядом легітимних форм обороту об'єктів нерухомості. *Природно-латентний характер* Е.з. виникає через *відсутність ознак самопрояву* з причини конспіративних, неочевидних способів вчинення злочинів під виглядом легального обороту об'єктів нерухомості з використанням легітимних фінансово-господарських, цивільно-правових інструментів. Поділ факторів на три рівні є головним орієнтиром для розробки *симетричних заходів* відповідного рівня щодо усунення причин та умов як основного засобу *запобігання та протидії* вчиненню злочинів і відтворення злочинності у сфері економіки.

6. *Запобігання і протидія* вчиненню злочинів у сфері обороту об'єктів нерухомості. Термін “*запобігання злочинам*” часто ототожнюють з термінами “попередження”, “профілактика”, “превенція”, які є складовими поняття запобігання – формами його реалізації.

6.1. *Запобігання* – це перша профілактично-попереджувальна група заходів, яка, насамперед, через інститут *виявлення і усунення причин та умов* вчинення злочинів має потужний потенціал ранньої профілактики та попередження *ще не*

вчинених злочинів. Розробки другої групи заходів покликаних забезпечити *протидію* вже вчиненим злочинам.

6.2. *Протидія* вже вчиненим злочинам включає заходи “виявлення”, “документування” й “розкриття” вчинених злочинів, тобто заходів реалізації принципу “невідворотності покарання за вчинений злочин”, що має дуже важливе значення і для загальної профілактики злочинів взагалі і у сфері обороту об’єктів нерухомості зокрема.

6.3. *Заходи протидії злочинам у сфері обороту ОН* – це інтегративний процес розробки та виконання оперативно-розвідувальних, аналітично-пошукових та оперативно-процесуальних заходів, спрямованих на “виявлення”, “документування” (залегеновану оперативно-процесуальну фіксацію доказів) при вчиненні економічних злочинів, а також *заходи запобігання злочинам*, що знаходяться на стадії планування та підготовки до реалізації злочинних намірів. У етимологічно-технологічному плані кримінологічні категорії *запобігання* та *протидія* злочинам співвідносяться як *частка* і *ціле*. Тобто заходи “запобігання” це частка протидії, яка включає як загальну, спеціальну та індивідуальну профілактику й попередження злочинів, так і виявлення, документування та розслідування злочинів.

Етимологічні, праксеологічні та методологічні засади формування термінологічно-понятійного апарату відображають структурні елементи сфери обороту об’єктів нерухомості як предмета злочинного посягання. Розглянуто етимологічне співвідношення термінів, понять та дефініцій.

Запропоновані підходи до формування термінологічно-понятійного апарату враховують основний спектр етимологічних, праксеологічних та методологічних підходів, напрацьованих у теорії держави і права [9, с. 65; 10 с. 74–96] та кримінологічній науці [6, 379–414; 9, с. 60–67; 11, с. 47–52], екстрапольовані на формування термінів і понять, що відображають методичні підходи до наповнення конкретним змістом структури кримінологічної характеристики злочинів у сфері обороту об’єктів нерухомості

Розроблена структура кримінологічної характеристики злочинів у сфері обороту об’єктів нерухомості [12] врахована у цьому дослідженні при розробці термінів і понять, які є наступним етапом розвитку кримінологічної характеристики злочинів у сфері обороту об’єктів нерухомості, оскільки запропоновані поняття відображають методикку розкриття змісту структурних елементів відзначеної характеристики. Це, з одного боку, дозволяє проводити методологічно і методично вивірене дослідження злочинів на нових етапах розвитку сфери обороту об’єктів нерухомості, з іншого боку, дає можливість екстрапольовати напрацьований типовий понятійний апарат на дослідження криміногенних процесів та злочинності у будь-якій іншій сфері економічної діяльності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Нечволод Л.І. Сучасний словник іншомовних слів. Харків: Торсінг плюс, 2007. 768 с.
2. Велика Радянська енциклопедія. Т. 27. Москва, 1956. С. 316.
3. Попович В.М. Термінологія з проблем тінізації та детінізації суспільних відносин: етимологічні, праксеологічні та методологічні основи її формування. Наука і правоохорона. 2016. № 4. С. 138–146.
4. Попович В.М. Практиологічні основи формування понятійного апарату з проблем тінізації та детінізації суспільних відносин. Наука і правоохорона. 2017. № 2. С. 151–160.
5. Попович В.М., Попович М.В. Проблеми розслідування економічних злочинів: навчальний посібник. Київ: Юрінком Інтер, 2016. 350 с.
6. Попович В.М. Тіньова економіка як предмет економічної кримінології: монографія. Київ: Правові джерела, 1998. 447 с.
7. Попович В.М. Економіко-кримінологічна теорія детінізації економіки: монографія. Ірпінь, НВЦ АДПСУ, 2001. 524 с.
8. Келле В.Ж. Макашин Н.И. Теория отражения и методология познания социальных явлений. София, 1973. С. 65.

9. *Аванесов Г.А.* Криминология. Прогностика. Управление. Москва, 1982. С. 60–67.
10. Проблеми теорії держави і права: концепція, прaxeологія та методологія розвитку: монографія: Юрінком Інтер, Київ, 2015. 463 с.
11. *Попович В.М.* Роль криминології у підвищенні запобіжного потенціалу наук, що утворюють організаційно-правову інфраструктуру запобігання злочинності. Вісник Криминологічної асоціації України. 2011. № 1. С. 47–52.
12. *Попович В.М.* Методологія криминологічної характеристики злочинів у сфері обороту об'єктів нерухомості. Наука і правоохорона. 2018. № 3.

REFERENCES

1. *Nechvolod, L.I.* (2007) Suchasnyy slovnyk inshomovnykh sliv. “Modern Dictionary of Foreign Words”. Kharkiv: Thorsing Plus. 768 p. [in Ukrainian].
2. *Velyka Radyanska entsyklopediya.* “Great Soviet Encyclopedia”. Vol. 27. Moscow, 1956. P. 316 [in Ukrainian].
3. *Popovych, V.M.* (2016) Terminolohiya z problem tinizatsiyi ta detinizatsiyi suspilnykh vidnosyn: etymolohichni, prakseolohichni ta metodolohichni osnovy yiyi formuvannya. “Terminology on the Issues of Shadowing and Disshadowing of Social Relations: Etymological, Praxeological and Methodological Foundations of Its Formation”. Nauka i Pravoohorona 4, 138–146 pp. [in Ukrainian]
4. *Popovych, V.M.* (2017) Prakseolohichni osnovy formuvannya ponyatynoho aparatu z problem tinizatsiyi ta detinizatsiyi suspilnykh vidnosyn. “Practical Principles of the Formation of a Conceptual Apparatus on the Issues of Shadowing and Disshadowing of Social Relations”. Nauka i Pravoohorona No 2, 151–160 pp. [in Ukrainian].
5. *Popovych, V.M., Popovych, M.V.* (2016) Problemy rozsliduvannya ekonomichnykh zlochyniv: navchalnyy posibnyk. “Issues of an Investigation of Economic Crimes”: textbook. Kyiv [in Ukrainian].
6. *Popovych, V.M.* (1998) Tiniova ekonomika yak predmet ekonomichnoyi kryminolohiyi. “Shadow Economy as an Object of Economic Criminology”: monograph. Kyiv: Legal Sources. 447 p. [in Ukrainian].
7. *Popovych, V.M.* (2001) Ekonomiko-kryminolohichna teoriya detinizatsiyi ekonomiky. “Economic and Criminological Theory of the Shadowing of the Economy”: monograph. Irpin. 524 p. [in Ukrainian].
8. *Kelle, V.Zh., Makashin, N.I.* (1973) Teoriya otrazheniya i metodologiya poznaniya sotsial'nykh yavleniy. “Theory of Reflection and the Methodology of Knowledge of Social Phenomena”. Sofia. P.65 [in Ukrainian].
9. *Avanesov, H.A.* (1982) Kriminologiya. Prognostika. Upravleniye. “Criminology. Prognostic. Control”. Moscow, 60–67 pp. [in Ukrainian].
10. Problemy teorii derzhavy i prava: kontseptsiya, prakseolohiya ta metodolohiya rozvytku. “Problems of the Theory of State and Law: Concept, Praxeology and Methodology of Development”: monograph: Yurinkom Inter, Kyiv, 2015. 463 p. [in Ukrainian].
11. *Popovych, V.M.* (2011) Rol kryminolohiyi u pidvyshchenni zapobizhnoho potentsialu nauk, shcho utvoryuyut orhanizatsiyno-pravovu infrastrukturu zapobihannya zlochynnosti. “The Role of Criminology in Increase of the Preventive Potential of Sciences, Formation of the Organizational and Legal Infrastructure for Crime Prevention”. Bulletin of the Criminological Association of Ukraine No 1, 47–52 pp. [in Ukrainian].
12. *Popovych, V.M.* (2018) Metodolohiya kryminolohichnoyi kharakterystyky zlochyniv u sferi oborotu obyektiv nerukhomosti. “Methodology of Criminological Description of Crimes in the Sphere of Circulation of Real Estate Objects”. Nauka i Pravoohorona No 3 [in Ukrainian].

UDC 343.7

V.M. Popovych,

Doctor of Juridical Sciences, Full Professor, Honoured Lawyer of Ukraine,
Chief Researcher, State Research Institute MIA Ukraine, Kyiv, Ukraine

**CONCEPTUAL REPRESENTATION OF CRIMES IN THE FIELD OF
CIRCULATION OF THE OBJECTS OF REAL ESTATE**

The formation of the terminology and conceptual apparatus, along with the definition of problems and the development of their solutions, is extremely important and always relevant for both criminological and any other researches aimed at the identification and solving of problems in a particular field of social relations. A

complete research can be hardly carried out or objectively reflect the structure and features of the subject of research, as well as identify the problems and ways of their solution if the corresponding terminological-conceptual apparatus does not work, or not to adapt to a concrete subject of research of a previously developed conceptual apparatus developed in the field of branch science, or in other sciences involved to reflect the technological peculiarities of committing crimes in one or another field of economic activity. Accordingly, the purpose of this criminological study is the objective, etymologically and methodologically weighed, praxeologically verified formation of the terminology and conceptual apparatus, designed to most fully and objectively reflect production and technological processes in the field of turnover of real estate, under the guise of which there is an economic and general criminal offenses committing in this area of human activity.

The task of this study is: the development of a new or research adaptation to the subject of research, the earlier developed terminological-conceptual apparatus in the economic or other blocks of sciences, suitable for reflection of the structure of the turnover of real estate as one of the spheres of socio-economic activity, and potential subject of a criminal offense; the establishment of specific production and technological directions, the turnover of real estate on which the types, methods and accounting and circulation technologies depend, in the process and under the guise of which crimes are committed in various areas of turnover of real estate. Concerning the definition of the content of concepts, it is possible and necessary to discuss, but with their complete and objective definition, it is better to negotiate, because without mutually agreed, generally accepted for the professional community of terms and concepts can not testify the complete and objective identification of problems in any field of research and determination of the ways to solve them.

Conclusions: The proposed approaches to the formation of terminological-conceptual apparatus take into account the main spectrum of etymological, praxeological and methodological approaches developed in the theory of state and law [9, 65; 10, 74–96] and criminological science [6, 379–414; 9, 60–67; 11, 47–52], extrapolated to formulate terms and concepts that reflect methodological approaches to filling the specific content of the structure of the criminological characteristics of crimes in the field of turnover of real estate

2. The developed structure of criminological characteristics of crimes in the field of turnover of real estate [12] is taken into account in this study – in the development of terms and concepts that are the next stage in the development of criminological characteristics of crimes in the real estate turnover, since the proposed concepts reflect the method of disclosure the content of the structural elements of the noted characteristic. This, on the one hand, allows for the methodological and methodically verified investigation of crimes at the new stages of the development of the sphere of turnover of real estate, on the other hand, gives the opportunity to extrapolate, developed a typical conceptual apparatus for the study of criminal processes and crime in any other field of economic activity.

Keywords: terms, concepts, definitions of “sphere of real estate objects turnover”, “real estate objects turnover”, “real estate objects”, “real estate as a subject of criminal infringement”, “structural elements of real estate objects turnover”, “main directions of real estate objects turnover”; “economic crimes”; “common offenses”; “major”, “auxiliary” and “related” crimes; crime prevention.

Отримано 30.11.2018

УДК 343.9

О.Б. Сахарова,кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник
начальник відділу ДНДІ МВС України,
м. Київ, Україна,
ORCID ID 0000-0002-9759-5324

ТІНЬОВА ЕКОНОМІКА ЯК ПІДҐРУНТЯ ЕКОНОМІЧНОЇ ЗЛОЧИННОСТІ В УКРАЇНІ

У статті визначаються основні сфери та галузі економіки, тісно пов'язані з тіньовою економічною діяльністю та кримінальними проявами. Автором надається перелік негативних соціально-правових явищ, через які проявляється кримінальна складова тіньової економіки. Обґрунтовується, що тіньова діяльність здійснюється практично в усіх галузях економіки України. При цьому основний акцент у статті зроблено на розгляд тих сфер та галузей економіки, в яких тіньові економічні відносини найбільш поширені, а саме банківської діяльності та небанківського фінансового сектору, зовнішньоекономічної діяльності суб'єктів господарювання та паливно-енергетичного комплексу.

Ключові слова: тіньова економіка, економічна злочинність, тіньовий банкінг, Інтернет-трейдинг, легалізація (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фіктивне підприємництво, рейдерство, паливно-енергетичний комплекс, вугільна галузь, зовнішньоекономічна діяльність.

В статтє определяются основные сферы и отрасли экономики, тесно связанные с теневой экономической деятельностью и уголовными проявлениями. Автором приводится перечень негативных социально-правовых явлений, через которые проявляется криминальная составляющая теневой экономики. Обосновывается, что теневая деятельность осуществляется практически во всех отраслях экономики Украины. При этом основной акцент в статтє сделан на рассмотрении тех сфер и отраслей экономики, в которых теневые экономические отношения получили наиболее широкое распространение, а именно банковской деятельности и небанковского финансового сектора, внешнеэкономической деятельности субъектов хозяйствования и топливно-энергетического комплекса.

Ключевые слова: теневая экономика, экономическая преступность, теневой банкинг, Интернет-трейдинг, легализация (отмывание) доходов, полученных преступным путем, фиктивное предпринимательство, рейдерство, топливно-энергетический комплекс, угольная отрасль, внешнеэкономическая деятельность.

На початку січня 2017 р. поширення тіньової економіки було визнано Всесвітнім економічним форумом (The Global Risks Report 2017. The World Economic Forum 2017) одним з основних глобальних ризиків майбутнього десятиріччя разом із макроекономічною розбалансованістю, обмеженістю ресурсів, організованою злочинністю та корупцією [1; 2, с. 40]. Тому подолання тінізації економіки було і залишається однією з найгостріших проблем сучасного соціально-

економічного життя країни, без вирішення якої ефективність заходів із протидії злочинності у сфері господарської діяльності значним знижується.

Зокрема, рівень тіньової економіки є індикатором національної безпеки країни. Так, рівень тіньової економіки відноситься до основних критеріїв, які знаходяться в основі системи показників економічної безпеки держави. Крім того, тіньова економіка є підґрунтям економічної злочинності.

Однак незважаючи на значну кількість публікацій, присвячених розкриттю шляхів подолання тіньової економіки в Україні, наявні дослідження з проблематики тіньової економіки та детінізації економіки мають здебільшого узагальнюючий характер та розглядають функціонування тіньової економіки в Україні загалом, без належної секторальної диференціації [3]. Тому доцільно визначити основні сфери та галузі економіки, які тісно пов'язані з тіньовою економічною діяльністю та кримінальними проявами. Це буде метою нашої статті.

Загальновідомим є структурування тіньової економіки на неформальну, приховану та підпільну (кримінальну) економіку [4, с. 77]. Найнебезпечнішою є підпільна (кримінальна) економіка, яка має злочинний характер [4, с. 79]. Так, кримінальна складова тіньової економіки може проявлятися через такі негативні соціально-правові явища, як рейдерство, виготовлення та обіг фальсифікованих лікарських засобів, засобів захисту рослин, фіктивне підприємництво, конвертаційні центри, фіктивні фінансово-господарські операції, контрабанда, шахрайство, ухилення від сплати податків, заборонені види господарської діяльності або незаконне заняття господарською діяльністю без ліцензії чи спеціального дозволу, тіньові експортно-імпортні операції, тіньовий відплив (відтік) капіталу, тіньовий механізм інвестування, нецільове використання бюджетних коштів тощо. Наприклад, рейдерство в Україні має відчутну кримінальну складову: протиправні дії переважно здійснюються із залученням озброєних формувань, а також співробітників судової та правоохоронної систем [4, с. 80].

Таким чином, у складі тіньової економіки можна виділити кримінальну тіньову економіку, яка тісно пов'язана зі злочинними проявами у різних сферах суспільного життя, у тому числі в економіці.

В.А. Некрасов розглядає кримінальну частину тіньової економіки, використовуючи таке поняття, як “інфраструктура злочинності у сфері господарської діяльності”, яка представляє собою систему як легальних підприємств, установ, організацій, так і штучних утворень, об'єднаних у ланцюг, які забезпечують протизаконні фінансово-економічні операції суб'єктів господарювання, що нерідко тісно пов'язані зв'язками з корумпованими представниками державної влади та управління (можновладцями), організованою злочинністю [5].

Елементами інфраструктури злочинності у сфері господарської діяльності, пов'язаної з тіньовою економікою, є, наприклад, підпільні підприємства, які виробляють фальсифіковані засоби захисту рослин або лікарські засоби, фіктивні фірми, конвертаційні центри тощо.

Особливості формування та розвитку корупційної економіки, тісно пов'язаної з тіньовими економічними проявами, розглядав В.В. Засанський, який визначив стадії корупційної економіки [6]. До сучасного прояву так званої корупційної тіньової економіки, згідно з дослідженнями науковця, передусім слід віднести інтегрування кримінальних угруповань у структуру тіньової економіки і перетворення їх у ланку організованої економічної злочинності та перекачування коштів з державного бюджету у структури з тіньовою економікою та відмивання цих грошей.

При цьому злочинність та її основне фінансове підґрунтя – тіньова економіка є невід’ємними складовими будь-якого суспільства [3, с. 303].

Крім того, в останні два десятиліття в Україні спостерігалися специфічні процеси трансформації економічної злочинності [3, с. 292]: зміцнювався її організований сегмент, утворювалося нове явище – “злочинний бізнес”.

Поширення тіньових відносин в економіці призвело до криміналізації економічних процесів, до значного поширення корупції. На наше переконання, безпосередньо з тіньовими економічними операціями пов’язані такі злочини, які вчиняються у сфері господарської діяльності, як легалізація (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, умисне порушення вимог законодавства про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансування тероризму, фіктивне підприємництво, нецільове використання бюджетних коштів, шахрайство з фінансовими ресурсами, ухилення від сплати податків, протиправне відшкодування ПДВ, інші злочини економічної та корупційної спрямованості (наприклад, зловживання службовим становищем та службове підроблення), вироблення та збут фальсифікованих алкогольних напоїв, тютюнових виробів, лікарських засобів та медичних виробів, засобів захисту рослин, незаконний продаж земельних ділянок сільськогосподарського призначення, рейдерство тощо.

При цьому тінізація економіки в Україні передусім пов’язана з приховуванням грошових коштів від оподаткування з подальшим їх переведенням у готівку; фіктивним підприємництвом; проведенням безтоварних операцій.

Тіньова економіка існує не відокремлено у суспільстві, а є підґрунтям вчинення низки господарських злочинів. Тіньова діяльність здійснюється практично в усіх галузях економіки України.

Зокрема, тіньові економічні відносини набули поширення в таких галузях економіки, як банківська сфера, агропромисловий комплекс, паливно-енергетичний комплекс, зокрема, вугільна галузь, ринок залізної руди та металургії.

Як наголошують у Мінекономрозвитку [7], у I півріччі 2018 р. найбільший рівень тіньового сегмента зафіксовано у сфері фінансової та страхової діяльності – 60 % від обсягу офіційної валової доданої вартості (ВДВ) цього виду економічної діяльності, що на 8 % більше, ніж було зафіксовано у цій сфері економічної діяльності у I півріччі 2017 р. У такій сфері економічної діяльності, як транспорт, складське господарство, пошта та кур’єрська діяльність, за підсумком I півріччя 2018 р., також спостерігалось збільшення рівня тіньової економіки на 9 %, якщо порівнювати з I півріччям 2017 р. Водночас рівень “тіні” у добувній промисловості суттєво скоротився: з 35 % у I півріччі 2017 р. до 27 % у I півріччі 2018 р., проте деякі експерти вважають рівень “тіні” у галузях видобування корисних копалин вищим, ніж його показують офіційно, що значно зумовлено збереженням високого рівня монополізації у сфері, яку ми розглядаємо. Традиційно низьким рівень тіньової економіки залишається у сільському, лісовому та рибному господарстві – 8 % від рівня офіційного ВДВ цієї галузі. Проте слід наголосити, що у разі офіційних розрахунків рівня тіньової діяльності у сільському господарстві внаслідок відсутності відповідної статистичної інформації не враховуються обсяги товарообмінних операцій, застосування яких є характерним для сільського господарства. Однак саме цим операціям властива схильність до ухилення від оподаткування, що, своєю чергою, є джерелом виникнення такого явища, як “тіньова економіка”.

Нижче на основі узагальнених матеріалів Департаменту захисту економіки Національної поліції України та Державної аудиторської служби України розглянемо низку основних сегментів економічних відносин, тісно пов'язаних із тіньовою економічною діяльністю та кримінальними проявами.

1. *Банківська діяльність та небанківський фінансовий сектор (зокрема, страхові компанії): легалізація (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, тіньовий фінансовий (зокрема, валютний) ринок, тіньовий банкінг, Інтернет-трейдинг.*

Внаслідок глобалізації фінансових систем розвиваються міжнародні банківські мережі і поширюються електронні торговельні операції, що має й негативні наслідки у вигляді створення сприятливих умов для маніпулювання фінансовими інструментами з метою ухилення від оподаткування та легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, зокрема шляхом трансфертного ціноутворення [8].

У січні 2018 р. у звіті Спеціального комітету експертів Ради Європи із взаємної оцінки заходів боротьби з відмиванням коштів та фінансуванням тероризму (MONEYVAL) щодо України було наголошено: “Україна стоїть перед значними ризиками у питанні відмивання коштів через корупцію та незаконну економічну діяльність, включаючи фіктивне підприємництво, ухилення від сплати податків та шахрайство” [9]. У звіті, зокрема, зазначається, що “величезний розмір тіньової економіки, посилений широкомасштабним використанням готівки, робить країну особливо вразливою. Серед поширених механізмів відмивання коштів в Україні є так звані конвертаційні центри, за допомогою яких гроші перетікають з реальної до тіньової економіки і використовуються для переведення фінансів у готівку з подальшим вивезенням із країни” [9].

Активними учасниками конвертаційних операцій є банківські установи. Банки можуть відмивати кошти через конвертаційні центри з використанням підставних одноденних компаній. Крім того, банки можуть кредитувати своїх акціонерів шляхом проведення сумнівних фінансових схем. Так, до найпоширеніших способів розкрадання коштів банківських установ слід віднести: видачу банківськими установами кредитів позичальникам, афілійованим із власниками банківських установ; видачу банківськими установами кредитів підприємствам з ознаками фіктивності; виведення майна з-під застави шляхом переведення права власності на третіх осіб; виведення коштів через кореспондентські рахунки в іноземних банках.

Слід зазначити, що більшість тіньових схем в економіці України неможлива без залучення та безпосередньої участі банків. Нерідко банківські посадові особи діють в інтересах правопорушників, унаслідок чого наявна банківська система активно використовується для вилучення коштів із легального обігу у тіньовий сектор економіки та ухилення від сплати податків. У багатьох банках правопорушники відкривають рахунки для проведення фіктивних операцій, конвертують і переводять безготівкові кошти у готівку.

В Україні набув поширення тіньовий банкінг, до якого слід відносити не лише інститути фінансового ринку, які не регулюються банківськими наглядовими органами, а й фінансових посередників, які мають ознаки традиційної тіньової діяльності, пов'язаної з нелегальним переміщенням капіталів, відмиванням грошей та готівковими операціями з валютою (так звані пункти обміну валют). Учасники тіньового банкіngu активно використовують систему криптовалют.

Оскільки фінансова система України є орієнтованою на готівкову форму розрахунків, доцільно приділяти значну увагу саме питанню обігу готівки.

Незаконне переведення грошових коштів у готівку є одним із найпоширеніших видів нелегального бізнесу – діяльності конвертаційних центрів. Такі фірми мають ознаки фіктивності, реєструються на підставних осіб, не звітують до податкових органів і за винагороду “надають послуги” з конвертування готівки. Переважно конвертаційні центри створюються угрупованням осіб, які мають значний досвід у цій діяльності та тісно пов’язані з кредитно-фінансовими (банківськими) установами. Такий механізм гарантує безпеку реалізації схем подальшого відмивання коштів.

До цього слід додати, що банківська сфера, завдяки різноманітності фінансових послуг та інструментів, клієнтської бази та акумуляції залучених коштів, є привабливим об’єктом для застосування шахрайських схем. Здебільшого злочинна діяльність при проведенні розрахункових, депозитних та кредитних операцій здійснюється за участю співробітників банків, зокрема посадових осіб банківських установ. Основними інструментами, які використовуються в схемах розкрадання та легалізації коштів, отриманих внаслідок їх викрадання з банківських установ, є: “сміттєві” цінні папери; боргові зобов’язання підприємств з ознаками фіктивності; переведення права вимоги; конвертування коштів у готівку.

Також отримав розвиток тіньовий ринок валюти на рівні банківської системи в цілому. По суті, банківська система паралельно обслуговує і легальний, і тіньовий валютні ринки. Ця схема працює таким чином: великі експортери домовляються з банками про викуп валюти відповідно до вимог НБУ, але за заниженим офіційним обмінним курсом і за умови продажу цієї валюти конкретним імпортерам. Купивши цю валюту, імпортери компенсують експортерам різницю між офіційним курсом і курсом на тіньовому ринку, виплачуючи банкам комісію.

Окремої уваги заслуговує схема щодо відмивання грошей через використання облігацій внутрішньої державної позики (ОВДП): один банк продає, наприклад, 1000 облігацій посереднику за заниженою ціною, потім посередник кілька разів перепродує ці облігації між “партнерами”, котирування ОВДП йдуть вгору. Ціна на папери зростає, що виправдовує купівлю іншим банком цих облігацій через посередника трохи дорожче. Різниця для учасників схеми – це прибуток. Нерідко посередниками є кіпрські компанії або інші офшори. За різною інформацією, середній заробіток за місяць від таких операцій може становити 5 % з кожного такого вливання ОВДП [10, с. 247].

Крім того, у зв’язку зі значним розвитком комп’ютерних та інформаційних технологій упродовж досить значного терміну працюють електронні біржі. Контроль за організаціями, які надають послуги Інтернет-трейдингу, здійснюється неналежним чином, до деяких ринків доступ необмежений, внаслідок чого він опиняється поза зоною догляду, а на території України з’являються фіктивні компанії, що видають себе за дилінгові центри.

2. Зовнішньоекономічна діяльність суб’єктів господарювання (легалізація (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом).

Однією з найбільш тінізованих сфер діяльності є зовнішньоекономічна.

Джерелами незаконних капіталів, які легалізуються через зовнішньоекономічні операції, можуть бути доходи, отримані в результаті традиційних форм кримінальної діяльності (наприклад, торгівлі наркотиками, торгівлі людьми), а також доходи від фінансових злочинів (заволодіння, привласнення коштів і майна).

Так, лєвова частина перерахувань за кордон здійснюється на користь нерезидентів, які зареєстровані в країнах з “м’яким” податковим кліматом або спрощеною системою реєстрації, серед яких: Панама, Сейшельські, Маршаллові та

Британські Віргінські острови, Великобританія. Частина виведеного капіталу пізніше повертається в країну у вигляді іноземних інвестицій, корпоративних прав, наданих кредитів та позик, які направляються на підтримку і розширення бізнесу, що приносить легальний дохід. Частина таких операцій здійснюється за участю “компаній-оболонок”.

У схемах легалізації з виведення коштів за кордон задіяні як вітчизняні юридичні особи, так і компанії – нерезиденти, контроль за діяльністю яких здійснюють громадяни України, та іноземні “компанії – оболонки”, реєстрація яких здійснюється з метою створення лише видимості проведення фінансово-господарської діяльності.

Основними інструментами, які застосовуються в тіньових схемах із використанням зовнішньоекономічних фінансових операцій, є: псевдоімпортні контракти; “сміттєві” цінні папери; фіктивні підприємства – резиденти та нерезиденти; договори щодо заліку однорідних зустрічних вимог; підроблення документів про здійснення зовнішньоекономічної діяльності; позики від нерезидентів, псевдоінвестиції, обготівковування; використання підставних осіб.

Найбільш яскравим прикладом фіктивної операції у зовнішньоекономічній діяльності суб'єктів господарювання є псевдоекспорт. Сутність його полягає в тому, що при здійсненні контракту, який нібито передбачає експорт товару, останній митний кордон не перетинає, а реалізується всередині країни, однак документи оформляються як на здійснений експорт з метою незаконного повернення податку на додану вартість (ПДВ).

У розвитку тіньової економічної діяльності у сфері зовнішньої торгівлі значну роль відіграють офшори. Суб'єкти ринку намагаються вивести з-під контролю фіскальних та правоохоронних органів частину найбільш сумнівних або протизаконних фінансово-господарських операцій.

3. Паливно-енергетичний комплекс, у тому числі виробництво, імпорту та обіг бензину моторного для автомобілів та інших нафтопродуктів, видобуток корисних копалин та користування надрами (зокрема, видобуток і продаж вугілля).

В умовах неефективного державного контролю за раціональним і ефективним використанням надр для видобування природних ресурсів та за повнотою і своєчасністю сплати до державного бюджету відповідної рентної плати, а також недосконалого законодавства у цій сфері створюються корупційні ризики, які призводять до видобування природних ресурсів окремими суб'єктами господарювання без сплати до держбюджету належних податків, тобто фактично до розкрадання державних ресурсів [11].

Досі у державі не забезпечений ефективний і дієвий контроль за обсягами виробництва бензину моторного для автомобілів та імпорту цієї продукції, яка є об'єктом оподаткування акцизним податком. Частка імпорту бензину моторного для автомобілів у наповненні внутрішнього ринку постійно збільшується, якщо порівнювати з виробництвом цієї продукції в Україні. При цьому частка акцизного податку з бензину моторного для автомобілів у загальній структурі податкових надходжень до державного бюджету практично не збільшується, незважаючи на зростання обсягів імпортованого бензину моторного, що свідчить про значні масштаби тіньового ринку нафтопродуктів у країні через ухилення суб'єктів господарювання від сплати акцизного податку.

Крім того, в Україні не розроблена та не затверджена низка нормативних актів відповідно до вимог постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження Технічного регламенту щодо вимог до автомобільних бензинів, дизельного, суднових

та котельних палив”, внаслідок чого моніторинг якості палива в Україні не здійснюється на належному рівні, що створює ризики реалізації на ринку нелегально виробленої, контрафактної та неякісної продукції, з якої не сплачуються відповідні податки [12].

У Рахунковій палаті України зазначають, що на сьогодні є всі підстави констатувати про наявність значних ризиків нелегального виробництва пального, яке реалізується за готівку. Продаж такого пального не відображається в системі електронного адміністрування реалізації пального. У результаті держбюджет не отримує належних податків.

Фахівці Рахункової палати України, проаналізувавши обсяги легально видобутої та імпортованої в Україну нафти та потужностей працюючих нафтопереробних заводів, вважають, що у 2016–2017 рр. обсяг тіншового ринку бензину та дизпалива міг становити до 4,6 млн тонн [13]. І є ризик, що за ці два роки бюджет недоотримав, за розрахунками, близько 25 млрд грн акцизного податку з пального [13].

До цього слід додати, що падіння споживання палива в 2014–2016 рр. склало більш ніж 30 % [14]. Це створило додатковий стимул для учасників “тіншового” паливно-енергетичного ринку активізувати свою діяльність. Найпоширенішим явищем стала торгівля нафтопродуктами і скрапленням газом без сплати збору з роздрібного обігу підакцизних товарів, який має перераховуватися до місцевих бюджетів. Відтак стрімко збільшилася кількість АЗС, які реалізують паливо без касових апаратів. Також стимулюється торгівля нелегальними нафтопродуктами, з яких не сплачується не тільки “роздрібний”, а й “основний” акцизний податок і ПДВ.

Запровадження в Україні з 1 березня 2016 р. системи електронного адміністрування реалізації пального не покращило державний контроль за його обігом. Зокрема, Державна фіскальна служба України не забезпечила на належному рівні функціонування системи електронного адміністрування реалізації пального та належного контролю за справлянням акцизного податку.

Крім того, не забезпечено системного контролю за повнотою сплати акцизного податку з пального й при його ввезенні в Україну.

До цього слід додати, що досі вирішуються питання створення централізованої системи обліку видобутку вуглеводної сировини, застосування державними контролюючими органами у цій сфері єдиного підходу до обліку обсягів видобутку корисних копалин з метою запобігання самовільному видобутку корисних копалин.

Водночас набули поширення в Україні протиправні схеми здійснення операцій на ринку вугілля, мета яких – уникнення від сплати податків, легалізація (відмивання) коштів, протиправне збагачення, в тому числі шляхом шахрайства, зокрема: штучне заниження центральними збагачувальними фабриками (ЦЗФ) виходу готової вугільної продукції; підмішування ЦЗФ у процесі збагачення до вугілля державних шахт ресурсу з “копанок”, у результаті чого відбувається легалізація незаконно видобутого вугілля; фактична реалізація приватними трейдерами вугілля, зокрема на експорт, вивезеного з невідконтрольних територій окремих районів Донецької та Луганської областей, який документально проводиться як вугілля, видобуте на підконтрольній території України; фактична реалізація приватними трейдерами “газового” вугілля державних шахт; документальне проведення віртуальних операцій зі збагачення вугілля, яке вже фактично було збагачене раніше окремими вуглезбагачувальними фабриками, з метою завищення вартості робіт зі збагачення; штучне створення заборгованості державних шахт перед приватними ЦЗФ, у результаті якої вони забирають заборгованість переробленим вугіллям,

проводячи операції купівлі-продажу (тобто ЦЗФ працює як канал із викачування коштів державних вуглевидобувних об'єднань); закупівля ЦЗФ продукції за завищеними цінами тощо.

Наданий вище перелік галузей і сфер економічної та іншої діяльності, які мають легально впроваджуватися в Україні, тісно пов'язані як з різноманітними проявами тіньової економіки, так і з кримінальними, безсумнівно, є неповним. Для вивчення тіньова економіка найбільш складна тим, що є прихованою. Ефективному аналізу тіньової економіки постійно протидіє нестача інформації. Звідси, на нашу думку, виникає необхідність детального розгляду найбільш гострих і цікавих виявлених випадків тіньової економіки, пов'язаних із кримінальними проявами у різних галузях та сферах діяльності, у тому числі економічної. Саме такий аналіз допоможе знайти вразливі моменти у чинниках, що спричиняють “тінь”, та у самих тіньових схемах, що у перспективі може бути запорукою успішної боротьби не лише з ними, а й зі злочинами, які вчиняються у розглядуваних вище та інших галузях і сферах діяльності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Global Risks Report 2011. Sixth Edition. An initiative of the Risk Response Network. World Economic Forum. URL: <http://reports.weforum.org/wp-content/blogs.dir/1/mp/uploads/pages/files/global-risks-2011.pdf> (дата звернення: 11.07.2018).
2. *Гребенюк М.В.* Запровадження системної протидії тінізації економіки в сучасних умовах. Тіньова економіка: світові тенденції та українські реалії: матеріали міжвідомчої наук.-практ. конф. (Київ, 23 черв. 2017 р.) / редкол.: В.В. Черней, С.С. Чернявський, В.І. Шакур та ін. Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2017. С. 40–44.
3. *Бригінець О.О.* Правове забезпечення фінансової безпеки України: дис. ... д-ра. юрид. наук. Ірпінь, 2017. 464 с.
4. *Мазур І.І.* Детінізація економіки як пріоритет економічної безпеки України. Стратегічні пріоритети. 2008. № 3(8). С. 76–83.
5. Тіньова економіка в Україні: стан, тенденції, шляхи подолання: аналіт. огляд / упоряд.: С.С. Чернявський, В.А. Некрасов, А.В. Титко та ін. Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2017. 152 с.
6. *Засанський В.В.* Механізми управління детінізацією економіки України у трансформаційний період (фінансово-кредитний аспект): дис. ... д-ра екон. наук. Київ, 2004.
7. Тенденції тіньової економіки у I півріччі 2018 року. Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. URL: <http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=e384c5a7-6533-4ab6-b56f-50e5243eb15a&tag=TendentsiiTinovoiEkonomiki&isSpecial=true> (дата звернення: 11.07.2018).
8. *Тишук Т.А., Харашвілі Ю.М., Іванов О.В.* Тіньова економіка в Україні: масштаби та напрями подолання: аналіт. док. за заг. ред. Я.А. Жаліла. Київ: НІСД, 2011. 96 с.
9. Корупція та тіньова економіка “вимивають” гроші з України – Рада Європи. URL: <https://www.epravda.com.ua/news/2018/01/30/633536/> (дата звернення: 11.07.2018).
10. *Лаврик С.С.* Тенденції тіньової економіки України у розрізі схем і негативних факторів. Фінанси, облік, банки. 2017. № 1. С. 241–249.
11. Чому зменшуються надходження до держбюджету за користування “нафтовими” надрами. Управління інформаційної політики Рахункової палати України. URL: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16750292> (дата звернення: 11.07.2018).
12. Ефективне адміністрування акцизного податку з нафтопродуктів – потреба дня. Прес-служба Рахункової палати України. URL: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16746081> (дата звернення: 11.07.2018).
13. Запровадження ефективного моніторингу за виробництвом пального значно збільшить надходження до Держбюджету з акцизу на пальне. Рахункова палата. URL: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16757401?jsession> (дата звернення: 11.07.2018).
14. Падіння споживання палива в 2014–2016 роках склало більш ніж 30 %. Асоціація нафтотрейдерів. URL: <https://www.unn.com.ua/uk/news/1577842-padinnya-spozhivannya-paliva-v-2014-2016-rokakh-sklalo-bilsh-nizh-30-asotsiatsiya-naftotreyderiv> (дата звернення: 11.07.2018).

REFERENCES

1. Global Risks Report 2011. Sixth Edition. An Initiative of the Risk Response Network. URL: <http://reports.weforum.org/wp-content/blogs.dir/1/mp/uploads/pages/files/global-risks-2011.pdf>. (Date of Application: 11.07.2018) [in English].
2. *Ghribenjuk, M.V.* (2017) Zaprovdzhennja systemnoji protydiji tinizaciji ekonomiky v suchasnykh umovakh. “Introduction of a Systemic Counteraction to Shadow Economy in Modern

Conditions”. Abstracts of Papers’: Tinjova ekonomika: svitovi tendenciji ta ukrajinsjki realiji – Shadow economy: world trends and Ukrainian realities: Proceedings of the Conference Title (pp. 40–44) [in Ukrainian].

3. *Bryghinec, O.O.* (2017). Pravove zabezpechennja finansovoji bezpeky Ukrainy. “Legal Security of Ukraine’s Financial Security”. Doctor’s thesis. Irpin. 464 p. [in Ukrainian].

4. *Mazur, I.I.* (2008). Detinizacija ekonomiky jak prioritet ekonomichnoji bezpeky Ukrainy. “Deconstruction of the Economy as a Priority of Ukraine’s Economic Security”. Strategichni prioriteti – Strategic priorities, 3(8), 76–83 p. [in Ukrainian].

5. *Chernjavskij, S.S., Nekrasov, V.A., Tytko, A.V.* (2017). Tinjova ekonomika v Ukraini: stan, tendenciji, shljakhy podolannja. “Shadow economy in Ukraine: State, Trends, Ways to Overcome”. Kyiv: National Academy of Internal Affairs. 152 p. [in Ukrainian].

6. *Zasanskyj, V.V.* (2004). Mekhanizmy upravlinnja detinizacijeju ekonomiky Ukrainy u transformacijnyj period (finansovo-kredytnyj aspekt). “Mechanisms for the Management of the Shadow Economy of Ukraine in the Transformation period (financial and credit aspect)”. Doctor’s thesis. Kyiv [in Ukrainian].

7. Tendenciji tinjovoji ekonomiky u I pivrichchi 2018 roku. “Trends in the shadow economy in the first half of 2018”. Site of Ministry of Economic Development and Trade of Ukraine. URL: <http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=e384c5a7-6533-4ab6-b56f-50e5243eb15a&tag=TendentsiiTinovoiEkonomiki&isSpecial=true> (Date of Application: 11.07.2018) [in Ukrainian].

8. *Tyshhuk, T.A., Kharashvili, Ju.M., Ivanov, O.V.* (2011). Tinjova ekonomika v Ukraini: masshtaby ta naprjamy podolannja. “The Shadow Economy in Ukraine: the Extent and Direction of Overcoming”. Kyiv: NISD. 96 p. [in Ukrainian].

9. Korupcija ta tinjova ekonomika “vymyvajutj” ghrosi z Ukrainy – Rada Jevropy. “Corruption and the Shadow Economy “Wash out” Money from Ukraine – the Council of Europe”. URL: <https://www.epravda.com.ua/news/2018/01/30/633536/> (Date of Application: 11.07.2018) [in Ukrainian].

10. *Lavryk, S.S.* (2017). Tendenciji tinjovoji ekonomiky Ukrainy u rozrizi skhem i neghatyvnykh faktoriv. “Trends in the Shadow Economy of Ukraine in Terms of Schemes and Negative Factors”. Finansy, oblik, banky – Finance, Accounting, Banks No 1, 241–249 p. [in Ukrainian].

11. Chomu zmeshujutsja nadkhodzhenja do derzhbjudzhetu za korystuvannja “naftovymy” nadramy. “Why are the revenues to the state budget for using the “oil” subsoil reduced?”. Site of Accounting Chamber of Ukraine. URL: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16750292> (Date of Application: 11.07.2018) [in Ukrainian].

12. Efektyvne administruvannja akcyznogho podatku z naftoproduktiv – potreba dnja. “An Effective Administration of the Excise Tax on Petroleum Products – the Need for the Day”. Site of Accounting Chamber of Ukraine. URL: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16746081> (Date of Application: 11.07.2018) [in Ukrainian].

13. Zaprovdzhenja efektyvnogho monitoryngu za vyrobnyctvom paljnogho znachno zbilshytj nadkhodzhenja do Derzhbjudzhetu z akcyzu na paljne “The Introduction of Effective Monitoring of Fuel Production will Significantly Increase Revenues to the State Budget for Excise Taxes on Fuel”. Site of Accounting Chamber of Ukraine. URL: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16757401;jsession> (Date of Application: 11.07.2018) [in Ukrainian].

14. Padinnja spozhyvannja palyva v 2014-2016 rokakh sklalo bilsh nizh 30%. “The Fall in Fuel Consumption in 2014–2016 Was More than 30 %” – Ukrainian Oil&Gas Association. URL: <https://www.unn.com.ua/uk/news/1577842-padinnja-spozhyvannja-palyva-v-2014-2016-rokakh-sklalo-bilsh-nizh-30-asotsiatsiya-naftotreyderiv> (Date of Application: 11.07.2018) [in Ukrainian].

UDC 343.9

Y.B. Sakharova,

Candidate of Juridical Sciences, Senior Research Associate,
Head of the Department, State Research Institute MIA Ukraine,
Kyiv, Ukraine ORCID ID 0000-0002-9759-5324

SHADOW ECONOMY AS A BASIS OF ECONOMIC CRIME IN UKRAINE

Paper defines the main spheres and branches of economy closely related to the shadow economic activity and criminal manifestations. The author, first of all, notes that the spread of shadow relations in the economy led to the criminalization of economic processes. It is proved that shadow activity is practiced in almost all

branches of the economy of Ukraine. In this regard, the author lists the negative social and legal phenomena through which the criminal component of the shadow economy manifests itself. At the same time, the main emphasis in the paper is on consideration of those spheres and branches of economy in which shadow economic relations have become the most widespread, namely, banking activity and non-banking financial sector, foreign economic activity of economic entities and the fuel and energy complex.

In the course of the research, the author has found that most of the shadow schemes in Ukrainian economy are impossible without the involvement and direct involvement of banks. It was established that legalization (laundering) of proceeds from crime, shadow financial (in particular, currency) market, shadow banking, Internet trading were widely used in banking activities in Ukraine. The study of shadow economic processes in banking has made it possible to conclude that the banking system simultaneously serves both legal and shadow foreign exchange markets.

Particular attention is drawn to the consideration of the peculiarities of an implementation of the shadow scheme for money laundering through the use of bonds of an internal state loan.

In addition, the author established and substantiated that offshores played a significant role in the development of shadow economic activity in the field of foreign trade. In particular, scientific statements are argued that by using offshore companies, market participants are trying to remove from the control of fiscal and law enforcement bodies a part of the most dubious or illegal financial and business operations.

Paper also defines the main tools that are used in shadow schemes tapping foreign economic financial operations. The most vivid example of a fictitious operation in foreign economic activity of business entities, being a pseudoexport, is given.

Finally, the peculiarities of shadow financial and economic operations used in the fuel and energy complex of Ukraine, in particular in the oil and coal industries, as well as in the process of the extraction of natural resources and production (import) of petroleum products, are considered.

Keywords: shadow economy, economic crime, shadow banking, Internet trading, legalization (laundering) of proceeds from crime, corruption, fictitious entrepreneurship, raiding, offshore, banking, fuel and energy complex, coal industry, foreign economic activity, shadow currency market, bonds of the internal state loan, pseudoexport, petroleum products, concentrating factories.

Отримано 30.11.2018

УДК 343.23(477)

Г.В. Федотова,доктор юридичних наук,
старший науковий співробітник,
начальник відділу ДНДІ МВС України,
м. Київ, Україна,
ORCID ID 0000-0002-7798-3143

ЗАПРОВАДЖЕННЯ ПОНЯТТЯ “КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОСТУПОК” НА ЗАКОНОДАВЧОМУ РІВНІ В УКРАЇНІ

У статті розглянуто положення законодавчих норм щодо запровадження правових особливостей спрощення досудового розслідування окремих категорій кримінальних правопорушень. Досліджено впровадження в законодавство України поняття “кримінальний проступок”, зазначено про відсутність судимості як правовий наслідок притягнення до кримінальної відповідальності за кримінальні проступки. Зроблено висновок, що законодавець небезпідставно вважає спрощений порядок досудового розслідування у формі дізнання всіх кримінальних правопорушень невеликої тяжкості ефективним інструментом при розподілі ресурсів, які застосовує держава у сфері боротьби зі злочинністю.

Ключові слова: кримінальний проступок, спрощення досудового розслідування, дізнання, дізнавач, судимість.

В статье рассмотрено положение законодательных норм о введении правовых особенностей упрощенного досудебного расследования отдельных категорий уголовных правонарушений. Исследовано внедрение в законодательство Украины понятия “уголовный проступок”, отмечено об отсутствии судимости как о правовом последствии привлечения к уголовной ответственности за уголовные проступки. Сделано вывод, что законодатель небезосновательно считает упрощенный порядок досудебного расследования в форме дознания всех нетяжких уголовных правонарушений эффективным инструментом при распределении ресурсов, которые использует государство в сфере борьбы с преступностью.

Ключевые слова: уголовный проступок, упрощенное досудебное расследование, дознание, дознаватель, судимость.

Узгодження диференціації процесу досудового розслідування кримінального правопорушення за ступенем тяжкості вчиненого кримінально-караного діяння відбувається завдяки запровадженню положень матеріального та процесуального законодавства, якими на сьогодні урегульовано питання кримінального проступку. За останні роки питання диференціації процесуальної форми набуло яскраво вираженої ознаки, оскільки шлях демократизації в Україні передбачає відповідні заходи щодо гуманізації кримінального та кримінального процесуального законодавства з приведенням його до міжнародно-правових та європейських стандартів [1, с. 313]. Кримінальним процесуальним кодексом України від 13 квітня 2012 р. (далі – КПК) [2], в главі 25 КПК “Особливості досудового розслідування кримінальних проступків” передбачено особливу процедуру проведення досудового розслідування щодо кримінальних проступків. У пункті

4 статті 3 КПК визначено поняття “дізнання” як форма досудового розслідування, в якій здійснюється розслідування кримінальних проступків. Натомість до прийняття норм матеріального кримінального права, якими буде врегульовано дефініцію кримінального проступку, розслідування будь-якого кримінального правопорушення визначається за єдиною процедурою та здійснюється однією уповноваженою особою – слідчим органу досудового розслідування. За таких умов результативність роботи досудових органів характеризується не кращими показниками. Оформлення і складання паперових матеріалів для типових злочинів – крадіжок, грабежів, легких тілесних ушкоджень тощо вимагає від слідчого використання значних сил і засобів із приділенням більшості робочого часу. Навантаження на одного слідчого відповідно може сягати і 150, і 200, і 300 кримінальних проваджень одночасно, замість оптимального навантаження у 40–50 кримінальних проваджень. Такий стан справ обумовлено, передусім, порядком внесення до Єдиного реєстру досудових розслідувань невідкладно або не пізніше 24 год. усіх поданих заяв і повідомлень про вчинене кримінальне правопорушення (ч. 1 ст. 214 КПК України). Так, упродовж 2018 р. до поліції надійшло понад 8 млн звернень громадян, що вдвічі більше, ніж п’ять років тому, це означає, що у слідчого поліції часу на розслідування дійсно складних і тяжких справ – вбивств, зґвалтувань, тяжких тілесних ушкоджень тощо, не залишається. Кримінальний кодекс України містить понад 780 складів злочинів, із яких близько 200 є злочинами незначної тяжкості, до них належать некваліфіковані крадіжки, шахрайство та легкі тілесні ушкодження, що становлять майже 50 відсотків від усіх розслідуваних кримінальних проваджень, які знаходяться в роботі слідчого поліції.

22 листопада 2018 р. Верховною Радою України прийнято Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення досудового розслідування окремих категорій кримінальних правопорушень” (№ 7279-д), (далі – Закон) [3], який наразі направлено на підпис Президенту України. Чинності Закон набере з 1 січня 2020 р. та введе в дію положення щодо урегулювання питання кримінальних проступків, наділяючи зазначену категорію статусом одного з видів кримінального правопорушення, за яке передбачено кримінальну відповідальність, використовуючи при цьому відокремлюючи критерії – ступінь суспільної небезпеки, вид і міру покарання. Відповідно до положень Закону кримінальним проступком є передбачене Кримінальним кодексом діяння (дія чи бездіяльність), за вчинення якого передбачене основне покарання у виді штрафу в розмірі не більше трьох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або інше покарання, не пов’язане з позбавленням волі. Особливістю кримінальних проступків є те, що вони мають значно менший рівень суспільної небезпеки, ніж злочин, тому й покарання за них не пов’язане з позбавленням волі, оскільки зазначений вид є найсуворішим у загальній системі покарань. Крім того, за готування до вчинення кримінального проступку (на відміну від злочину) особа не притягатиметься до відповідальності. Обраний на сьогодні законодавцем підхід щодо декриміналізації готування злочинів невеликої тяжкості, які запропоновано віднести до кримінальних проступків, на нашу думку, є оптимальним. При цьому необхідно погодитися з ученими, які вважають, що обмеження законодавцем кількості видів кримінальних правопорушень, готування до яких є кримінально караним, не виключає того, що готування до інших, навіть особливо тяжких злочинів, може бути визнане малозначним діянням і виключати кримінальну відповідальність особи з урахуванням конкретних обставин справи [4, с. 159–160]. Попри незначну суспільну небезпеку підготовчих діянь або її

відсутність, як правило, свідчить і те, що від продовження вчинення таких діянь особа може відмовитися або ж перетворити їх результати навіть на такі, що будуть корисні у подальшому житті. Крім того, такі діяння надзвичайно важко процесуально довести, що також часто унеможливорює притягнення особи до кримінальної відповідальності за готування.

Враховуючи ступінь небезпеки проступку і особи, яка підозрюється у ньому, інструменти для розслідування також мають набагато менше обмежувати його права і свободи. Через значно менший ступінь суспільної небезпеки, обмеження прав підозрюваних застосовуватиметься у виключних випадках. Під час досудового розслідування кримінальних проступків як тимчасовий запобіжний захід застосовується затримання особи на підставах та в порядку, визначених цим Кримінальним кодексом, а також такі запобіжні заходи, як особисте зобов'язання та особиста порука.

Затримання підозрюваного у вчиненні кримінального проступку на одну добу може бути застосоване у разі, якщо особа перебуває в нетверезому стані і своїми діями створює небезпеку для оточення. Затримання особи на 72 год. відбуватиметься в тому випадку, якщо порушник у відповідь на вимогу правоохоронця припинити протиправну поведінку чинить опір або ж продовжує вчинення проступку, або намагається втекти.

У невідкладних випадках уповноважена особа (дознавач) має право вносити відомості до Єдиного реєстру досудових розслідувань про вчинення кримінального проступку, оглянути місце події; відібрати пояснення; провести медичне обстеження; отримати висновок спеціаліста і зняти показання технічних приладів та технічних засобів; вилучити знаряддя вчинення проступку, речі і документи, все це є процесуальними джерелами доказів у кримінальних провадженнях про кримінальні проступки.

Натомість парламентарі, критикуючи зазначені положення, наголошують: "Особу можуть затримати на 72 години і всі 72 години "отримувати" від неї пояснення, методи всім відомі. Потім покласти це в основу обвинувачення, передати до суду, і громадянин навіть не зможе зібрані докази, оскаржити в суді чи відмовитися від "пояснень". І навіть, якщо ці пояснення отримані під тиском чи їх "вибивали", в суді ти не зможеш захиститися від свавілля правоохоронців", такі судження обґрунтовуються можливістю у разі не заперечення обвинуваченим розглядати суду обвинувальний акт без розгляду в судовому засіданні за відсутності учасників судового провадження [5]. Негативно висловлюються також і з приводу затримання на 24 години у разі, якщо особа перебуває в нетверезому стані і своїми діями створює небезпеку для оточення, зокрема, на думку народного депутата О.С. Сотник, додаткові підстави для затримання особи без рішення суду правоохоронцями можуть трактуватися дуже вільно і використовуватися для тиску. Це означає, що будь-яка особа не застрахована від того, що її затримають і будуть тримати, не даючи жодних пояснень [5]. Такі аргументи вагомі, але парламентарі визнали правові норми щодо спрощеного досудового розслідування кримінальних правопорушень дієвими та доцільними, такими, що забезпечуватимуть додержання прав та свобод людини.

Встановлено, що дізнання кримінальних проступків здійснюватиметься дізнавачами-поліцейськими (понад 90 % злочинів розслідуються Національною поліцією України, це так звані "загальнокримінальні" злочини, при цьому більше 40% від усіх вчинених складають крадіжки), уповноваженими особами Служби безпеки, органів, які контролюють додержання податкового законодавства,

представниками Державного бюро розслідувань, Державної кримінально-виконавчої служби України та Національного антикорупційного бюро. Слід зазначити, що стосовно суб'єкта уповноваженого на проведення дізнання поліцейськими розглядалась кандидатура детектива. 20 червня 2018 р. результати експерименту щодо запровадження детективів було представлено керівництвом Національної поліції разом із КМЄС у Комітеті Верховної Ради з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності (далі – Комітет). З квітня 2018 р. підрозділи детективів працювали у кожному обласному управлінні поліції. В кожній з областей вони діяли за п'ятьма напрямками: загальна кримінальна злочинність, внутрішня безпека, наркозлочинність, кібербезпека і торгівля людьми. Проте самі представники поліції говорять про певні складнощі впровадження детективів на територіальному рівні. Так, оперативні працівники, які залишилися на посадах, і надалі виконують прямі обов'язки кримінальної поліції: оперативну й агентурну роботу, ведення оперативно-розшукових справ, встановлення невпізнаних трупів і розшук безвісти зниклих осіб. Тобто в межах експерименту не відбулося повної відмови від оперативних працівників, що залишає детективам можливість звертатися до них із дорученнями. Це негативно позначилося на якості експерименту. Під час обговорення членами Комітету результатів експерименту не було прийнято жодного рішення. Водночас на концептуальному рівні законодавчі зміни щодо запровадження детективів не були підтримані, тому майбутнє існування підрозділів детективів у поліції залишається під питанням [6]. На часі дізнавача, який здійснюватиме дізнання, визначатиме керівник органу дізнання, при цьому дізнавач є самостійною у своїй процесуальній діяльності особою і наділяється повноваженнями слідчого, до його компетенції належить проводити та доручати проведення слідчих (розшукові) дій та негласних слідчих (розшукових) дій, звертатися за погодженням із прокурором до слідчого судді з клопотаннями про застосування заходів забезпечення кримінального провадження, проведення слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій, приймати процесуальні рішення.

Законом встановлено чіткі строки дізнання кримінальних проступків, за скороченою процедурою: протягом сімдесяти двох годин – у разі повідомлення особі про підозру у вчиненні кримінального проступку або затримання особи; протягом двадцяти діб – у разі повідомлення особі про підозру у вчиненні кримінального проступку у випадках, якщо підозрюваний не визнає вину або необхідності проведення додаткових слідчих (розшукових) дій, або вчинення кримінального проступку неповнолітнім; протягом одного місяця – у разі повідомлення особі про підозру у вчиненні кримінального проступку, якщо заявлено клопотання про проведення експертизи.

Затримання уповноваженою службовою особою особи, яка вчинила кримінальний проступок, здійснюється без ухвали слідчого судді, суду, як ми вже наголошували, у виключних випадках і лише за умови, що ця особа: 1) відмовляється виконувати законну вимогу уповноваженої службової особи щодо припинення кримінального проступку або чинить опір; 2) намагається залишити місце вчинення кримінального проступку; 3) під час безпосереднього переслідування після вчинення кримінального проступку не виконує законних вимог уповноваженої службової особи; 4) перебуває у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння та може завдати шкоди собі або оточенню.

Затримання особи, яка вчинила кримінальний проступок, здійснюється не більш як на три години з моменту фактичного затримання та у разі затримання

особи, яка керувала транспортними засобами в стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції з обов'язковим доставлянням такої особи до медичного закладу для забезпечення проходження відповідного медичного освідування. При затриманні особі затриманого негайно повідомляються підстави затримання та у вчиненні якого кримінального правопорушення вона підозрюється, а також роз'яснюються її права мати захисника, отримувати медичну допомогу, давати пояснення, показання або не говорити нічого з приводу підозри проти неї, негайно повідомити інших осіб про своє затримання і місце перебування, вимагати перевірку обґрунтованості затримання тощо.

Вилучені речі та документи, що є знаряддям та/або засобом вчинення кримінального проступку чи безпосереднім предметом посягання, виявлені під час затримання, особистого обшуку затриманої особи або огляду речей, зберігаються органом, що їх вилучив, до розгляду провадження про кримінальний проступок по суті в суді.

У виняткових випадках вилучені речі та документи можуть бути повернуті володільцеві до розгляду провадження про кримінальний проступок по суті в суді. Залежно від результатів розгляду вилучені речі та документи у встановленому порядку конфіскують або повертають володільцеві, або знищують.

Вилучені під час обшуку затриманої особи речі та документи визнаються речовими доказами, про що дізнавачем виноситься відповідна постанова, та приєднуються до матеріалів дізнання.

До особливостей закінчення дізнання належить те, що дізнавач зобов'язаний у найкоротший строк, але не пізніше сімдесяти двох годин із моменту затримання особи, подати прокурору всі зібрані матеріали дізнання разом із повідомленням про підозру, про що невідкладно письмово повідомляє підозрюваного, його захисника, законного представника, потерпілого. Прокурор, своєю чергою, зобов'язаний не пізніше трьох днів після отримання матеріалів дізнання разом із повідомлення про підозру, а в разі затримання особи – протягом двадцяти чотирьох годин, прийняти рішення про закриття кримінального провадження, а у випадку затримання особи – про негайне звільнення затриманої особи, повернути дізнавачу кримінальне провадження з письмовими вказівками про проведення процесуальних дій з одночасним продовженням строку дізнання до одного місяця та звільнити затриману особу (у разі затримання особи); звернутися до суду з обвинувальним актом, клопотанням про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру або про звільнення від кримінальної відповідальності; направити кримінальне провадження для проведення досудового слідства у разі встановлення ознак злочину.

Суд, отримавши обвинувальний акт щодо вчинення кримінального проступку, має упродовж 5 днів або в разі затримання підозрюваного у визначені терміни затримання призначити судовий розгляд. Якщо обвинувачений не заперечує встановлені обставини порушення та згоден із розглядом обвинувального акта, суд розглядає обвинувальний акт без розгляду в судовому засіданні за відсутності учасників судового провадження. Тобто людина може відмовитися від участі у суді, натомість механізм такої відмови не передбачений і не визначено, чи присутній при цьому захисник, а також не встановлено форму відмови, яку має скласти обвинувачений, відповідно такі ключові завдання кримінального процесу, як право на справедливий суд; змагальність, яка проявляється у можливості надавати докази, брати участь у розслідуванні; право ознайомлюватися з матеріалами справи,

брати участь у всіх процесуальних діях; оскаржувати незаконність дій правоохоронних органів, у цьому випадку стають для обвинуваченого недоступними.

Таким чином, законодавець небезпідставно вважає, що спрощений порядок досудового розслідування у формі дізнання всіх кримінальних правопорушень невеликої тяжкості сприятиме зменшенню навантаження на органи досудового слідства. За новим Законом розслідування проступків проводитимуть за скороченою процедурою у формі досудового дізнання, тривалість якого не повинна перевищувати чітко встановлених термінів за конкретними випадками обставин провадження. Практичне застосування таких положень під час провадження дозволить ретельно з'ясувати їх дієвість і виявити переваги та недоліки.

Важливими чинниками запровадження норм щодо врегулювання кримінальних проступків, на нашу думку, є такі:

після відбуття покарання особа, притягнута до кримінальної відповідальності за вчинення кримінального проступку, вважатиметься такою, що не має судимості. Правовий стан особи – судимість передбачає можливість настання для особи наслідків соціально-адаптаційного та правообмежувального характеру, що значно обмежує її повноцінну життєдіяльність;

розвантаження органів досудового слідства і спрощення процедури розслідування для проступків, які не несуть значної суспільної небезпеки, забезпечить ефективність досудового розслідування передусім таких дрібних злочинів, як крадіжка, грабіж, легкі тілесні ушкодження тощо;

спрощена процедура досудового розслідування кримінальних проступків є ефективним інструментом при розподілі ресурсів, які проводить держава у сфері боротьби зі злочинністю.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Федотова Г.В. Особливості досудового розслідування кримінальних проступків. Наука і правоохорона. 2018. № 1 (39). С. 313–319.
2. Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України від 13 квіт. 2012 р. № 4651-ВІ. Відомості Верховної Ради України. 2013. № 9–10, № 11–12, № 13. Ст. 88.
3. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення досудового розслідування окремих категорій кримінальних правопорушень: Закон України № 7279-д. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63928 (дата звернення: 20.10.2018).
4. Пудовочкин Ю.Е. Учение о преступлении: избранные лекции: 2-е изд., испр. и доп. М.: Юрлитинформ, 2010. 280 с.
5. Сотник Олена: “Ухвалений Закон про кримінальні проступки – це жорсткий наступ на права людини, який невідворотно наближає до поліцейської держави” 23.11.2018. URL: <https://samoromich.ua/sotnyk-uhvalenyj-zakon-pro-kryminalni-prostupky-tse-zhorstkyj-nastup-na-pravalyudynu-yakuj-nevidvorotno-nablyzhaye-do-politsejskoyi-derzhavy/> (дата звернення: 26.11.2018).
6. Інформаційний бюлетень про реформу органів правопорядку в Україні. Вип. 7: травень-червень 2018 року. К.: Асоціація УМДПЛ, ЦППР, 2018. 8 с.

REFERENCES

1. Fedotova, H.V. (2018) Osoblyvosti dosudovoho rozsliduvannya kryminalnykh prostupkiv. “Features of Pre-Trial Investigation of Criminal Misconduct”. Nauka i Pravoohorona No 1 (39), 313–319 pp. [in Ukrainian].
2. Criminal Procedural Code of Ukraine: Law of Ukraine dated 13.04.2012 No 4651-BI. Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine. 2013. No 9–10, 11–12, 13. Art. 88 [in Ukrainian].
3. About Amending Certain Legislative Acts of Ukraine on Facilitating Pre-trial Investigation of Certain Categories of Criminal Offenses: Bill of Ukraine No 7279-d. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63928 (Date of Application: 20.10.2018) [in Ukrainian].
4. Pudovochkin, Y.Y. (2010) Ucheniye o prestuplenii. “Doctrine about Crime: Selected Lectures”. M.: Yurlitinform. 280 p. [in Russian].

5. Olena Sotnyk: Ukhvalenyi zakon pro kryminalni prostupky – tse zhorstkyi nastup na prava lyudyny, yakyy nevidvorotno nablyzhaye do politseyskoyi derzhavy” 23.11.2018. “The Approved Law on Criminal Offenses – a Tough Attack on Human Rights, which Inexorably Closer to a Police State” 23.11.2018. URL: <https://samopomich.ua/sotnyk-uhvalenyj-zakon-pro-kryminalni-prostupky-tse-zhorstkyj-nastup-na-prava-lyudyny-yakyy-nevidvorotno-nablyzhaye-do-politsejskoyi-derzhavy/> (Date of Application: 26.11.2018) [in Ukrainian].

6. Bulletin on Reforming Law Enforcement Agencies in Ukraine. Issue 7: May-June 2018. K. 2018. 8 p. [in Ukrainian].

UDC 343.23(477)

H.V. Fedotova,

Doctor of Juridical Sciences, Senior Research Associate, Head of the Department,
State Research Institute MIA Ukraine, Kyiv, Ukraine,
ORCID ID 0000-0002-7798-3143

IMPLEMENTATION OF THE TERM “CRIMINAL INFRACTION” AT THE LEGISLATIVE LEVEL IN UKRAINE

In recent years, the issue of the differentiation of the procedural form has been becoming clearer, as the way of democratization in Ukraine foresees appropriate measures for the humanization of criminal and criminal procedural legislation with bringing it to international legal and European standards. Thus, on November 22, 2018, the Verkhovna Rada of Ukraine adopted the Law of Ukraine “On Amending Certain Legislative Acts of Ukraine on Facilitating Pre-trial Investigation of Certain Categories of Criminal Offenses” (No 7279-d), which is currently directed to the President of Ukraine for signature. The document becomes operative since January 1, 2020 for the provision of the settlement of the criminal infractions, giving this category the status of one of the types of criminal offense, for which a criminal liability is foreseen, by use of the separating criteria – the degree of social danger, type and extent of punishment. In accordance with the provisions of the Bill, a criminal infraction is an act (act or omission) foreseen by the Criminal Code, for which the basic sentence is punishable in the form of a fine in the amount of not more than three thousand non-taxable minimum incomes, or other punishment which is not related to the deprivation of liberty. The peculiarity of criminal infraction is that they have a much more low level of a social danger than a crime, and therefore the punishment for them is not related to imprisonment, since such a form is the most severe in the general system of punishment. Due to a much more low degree of a public danger, the restriction of the rights of suspects will be applied in exceptional cases. In the pre-trial investigation of criminal infraction as a temporary precautionary measure, a person’s detention is used on the grounds and in the manner prescribed by the Criminal Code, as well as precautionary measures, such as personal obligations and personal guarantee. Timelines for the investigation of criminal infractions are concise and established for a shortened procedure.

Keywords: criminal infraction, simplification of pre-trial investigation, inquiry, inquirer, conviction.

Отримано 30.11.2018

УДК 343.7(477)

Р.С. Филь,

кандидат юридичних наук,
начальник відділу ДНДІ МВС України,
м. Київ, Україна,
ORCID ID 0000-0002-5680-875X

СТАНОВЛЕННЯ КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ ПРАВ НА ОБ'ЄКТИ ПРОМИСЛОВОЇ ВЛАСНОСТІ НА ТЕРИТОРІЇ УКРАЇНИ

У статті комплексно досліджено історичні періоди розвитку правової охорони прав на об'єкти промислової власності й становлення кримінальної відповідальності за порушення прав на ці об'єкти в Україні. Охарактеризовано стан кримінально-правової охорони промислової власності за часів Київської Русі, Російської імперії, Української революції 1917–1921 рр., СРСР та проголошення незалежності України. Встановлено, що кримінально-правова охорона промислової власності на території України формувалася поступово упродовж тривалого історичного періоду, результатом чого стала поява кримінальної відповідальності за порушення прав на зазначені об'єкти, а також запровадження цивільно-правового механізму регулювання охорони прав промислової власності.

Ключові слова: кримінально-правова охорона, об'єкти промислової власності, кримінальна відповідальність, порушення прав інтелектуальної власності.

В статье комплексно исследованы исторические периоды развития правовой охраны прав на объекты промышленной собственности и становления уголовной ответственности за нарушение прав на эти объекты в Украине. Охарактеризовано состояние уголовно-правовой охраны промышленной собственности во времена Киевской Руси, Российской империи, Украинской революции 1917–1921 гг., СССР и провозглашения независимости Украины. Установлено, что уголовно-правовая охрана промышленной собственности на территории Украины формировалась постепенно на протяжении длительного исторического периода, результатом чего стало появление уголовной ответственности за нарушение прав на указанные объекты, а также введение гражданско-правового механизма регулирования охраны прав промышленной собственности.

Ключевые слова: уголовно-правовая охрана, объекты промышленной собственности, уголовная ответственность, нарушение прав интеллектуальной собственности.

Визначаючи права на об'єкти промислової власності та елементи їх охорони, кожна держава ставить перед собою завдання зі створення законодавчої бази, яка б урегулювала правові відносини щодо їх використання. Проблематика удосконалення кримінально-правової охорони промислової власності, історичний розвиток якої сягає своїм корінням глибокої давнини, є вкрай актуальною на сучасному етапі розвитку України. Аналізуючи еволюцію становлення та розвитку кримінально-правової охорони прав на об'єкти промислової власності, слід відзначити, що саме генеза законодавства, насамперед кримінального, тенденції

його становлення в історичній ретроспективі формують сучасне розуміння права інтелектуальної власності та сприяють поступу кримінального законодавства, що забезпечує його охорону.

Історичний розвиток становлення кримінально-правової охорони прав інтелектуальної власності у своїх працях вивчали такі вчені, як Т.Ю. Вислоцька, С.Р. Гілевич, М.М. Дімітров, А.М. Коваль, Ю.О. Кульчинська, І.П. Лононенко, А.А. Ломакіна, А.С. Нерсесян, В.Б. Харченко, Г/І. Чунгулі та інші науковці. Проте питання становлення вітчизняної системи кримінально-правової охорони промислової власності окремо не досліджувалося, що і детермінує актуальність обраної теми статті.

Зважаючи на те, що кримінально-правова охорона прав на об'єкти промислової власності на території України формувалася поступово упродовж тривалого історичного періоду, метою нашої статті є висвітлення її етапів становлення.

Відзначимо, що у результаті значного періоду перебування України у складі інших держав, її нормативно-правова база розвивалася в їх законодавчому полі. Не стало винятком і законодавство у сфері кримінально-правового захисту інтелектуальної власності. Відомо, що в таких нормативних документах, як “Руська правда”, Литовські статuti 1529, 1566 та 1588 рр., універсали гетьманів, збірники “Права, за яких судиться малоросійський народ” 1743 р. та “Зібрання малоросійських прав” 1807 р. не містилися норми щодо охорони інтелектуальної власності. На думку А. А. Ломакіної, їх уперше закріплено кримінальним законодавством Російської імперії [1, с. 15–16]. Слід наголосити, що висловлена наукова позиція є дискусійною, оскільки визначення злочину проти прав інтелектуальної власності та встановлення відповідальності за ці діяння розпочинається із розуміння сутності інтелектуальної власності, законних прав на її використання та усвідомлення соціальної небезпеки від посягань на такі права. Тому слід розглядати еволюцію кримінально-правової охорони як інтелектуальної власності, так і промислової власності з початку встановлення їх правової охорони.

Розглянемо етапи становлення національної кримінально-правової охорони промислової власності.

Зауважимо, що за часів Київської Русі було встановлено правову охорону товарних знаків (клейма). Для позначення відмінності товарів від інших у Київській Русі використовувалося спеціальне клеймо (знак) – тамга. У період XIII–XV ст. воно засвідчувало сплату грошового збору за ввезення товару на територію країни для продажу або обміну на ярмарках. В епоху середньовіччя це клеймо гарантувало якість товару, а з розвитком торгівлі й ремесла стало засобом юридичного захисту результатів інтелектуальної діяльності. Отже, за часів започаткування давньоруської держави по суті незаконне використання чужого клейма було митним проступком, за який призначалося покарання у вигляді конфіскації товару з незаконно поставленим на ньому клеймом, із заборонаю винній особі займатися виробничою чи торговою діяльністю.

Клеймо, на думку М.М. Дімітрова, залишається єдиним засобом індивідуалізації учасників господарського обігу, товарів і послуг, поєднуючи в собі знак для товарів і послуг, фірмове найменування та кваліфіковане зазначення походження товару, порядок реєстрації якого, його нанесення, крім того, форма зовнішнього вигляду та зміст фабричного і мануфактурного клейма визначається державою [2, с. 46].

Для врегулювання суспільних відносин у цій сфері на території Російської імперії 1723 р. був прийнятий перший законодавчий акт – “Правила видачі привілеїв

на введення фабрик”, що регулював видання привілеїв. Для встановлення правової охорони прав інтелектуальної власності та зменшення порушень авторських і патентних прав 17 червня 1812 р. у Російській імперії видано маніфест “Про привілеї на різні винаходи та відкриття в мистецтвах та ремеслах”, положення якого передбачали видачу привілеїв (пізніше патенти, що з’явилися в період розвитку капіталістичних відносин) на власні винаходи й ті, що завозилися з-за кордону, строком на три, п’ять і десять років [3, с. 116]. Привілеї на винаходи в Російській імперії видавалися у формі царських указів, які надсилалися до губерній для виконання на місцях. Лише з кінця XIX ст. з’явилася форма документа патенту під назвою “Патент на привілей”. Отже, система привілеїв, що складалася і розвивалася в усьому світі, започатковувала основи патентної охорони результатів творчої діяльності.

На території Російської імперії в середині XIX ст. набули поширення злочинні діяння, що посягали на права інтелектуальної власності, передусім – це піратство та контрафакція. Зрозуміло, що для їх подолання з’явилася кримінальна відповідальність за порушення прав інтелектуальної власності. Так, уперше кримінальну відповідальність за порушення прав інтелектуальної власності в імперії встановлено “Сводом законів уголовных” 1832 р., що згодом був уміщений у томі XV його першого видання (опубліковано 1833 р., набув чинності 1835 р.). Норма ст. 742 цього нормативного документа передбачала відповідальність за видання чужого твору під своїм ім’ям та продаж свого рукопису чи права на видання твору кільком особам без їх взаємної згоди. Тобто диспозиція статті описувала дії, спрямовані на порушення авторських прав творця.

Наступні зміни у становленні системи кримінально-правової охорони прав на об’єкти промислової власності відбулися в Російській імперії у 1845 р. із прийняттям “Уложення про покарання кримінальні і виправні” [4]. Згідно з указаним нормативним документом злочин розумівся як діяння, що посягає на недоторканність прав влади верховної і встановлених нею влад або ж на права та безпеку суспільства і приватних осіб. У різних редакціях (1857 р., 1866 р., 1885 р.), як зазначає І. В. Архипов, цей документ був фундаментом у боротьбі зі злочинністю проти інтелектуальної власності аж до початку XX ст. [5, с. 32–33].

Кримінально-правова охорона прав на об’єкти промислової власності встановлювалася трьома статтями Уложення. Стаття 1862 передбачала покарання за порушення прав і привілеїв на винаходи у вигляді грошового стягнення від 100 до 300 карбованців, крім того, винна особа мала відшкодувати збитки, завдані потерпілому. Наведена санкція за порушення прав винахідників на той час була суттєвою, тож вона мала дієвий ефект.

Норма ст. 1863 встановлювала покарання за підробку тавр і знаків (зарєстрованих знаків на товари й послуги), що належать іншим суб’єктам господарювання, у вигляді позбавлення всіх особливих прав і привілеїв як особисто, так і за станом належних винному та заслання на проживання до однієї з віддалених губерній, окрім сибірських, з ув’язненням від трьох до шести місяців. У разі, якщо винного не звільнено від тілесних покарань, він мав бути ув’язнений до робочого будинку строком від шести місяців до одного року. Більше того, винний мав відшкодувати всі збитки, завдані порушенням прав на товарні знаки. Така жорстка санкція за порушення цих прав, на думку А.С. Нерсесяна, була цілком адекватною тяжкості діяння, адже підробка товарних знаків призводила не лише до завдання збитків підприємствам-власникам знаків, а й порушувала права покупців, що купували підроблену продукцію [6, с. 27].

Кримінально-правову охорону секретів виробництва на заводах і фабриках (комерційної таємниці) здійснювала ст. 1864 Уложення. Згідно з нею до відповідальності притягувався робітник заводу чи фабрики, який оприлюднював таємний і довірений йому у вигляді таємниці спосіб, що застосовується у процесі виробництва та оздоблення виробів цих заводів чи фабрик. Особливістю складу зазначеного злочину був спеціальний суб'єкт – робітник заводу чи фабрики, на яких застосовувався секретний спосіб виробництва. Санкцією за вчинення злочину було ув'язнення на строк від шести місяців до одного року та відшкодування всіх збитків потерпілому. Суворе покарання за вчинення такого діяння насамперед засвідчує актуальність окресленої норми на той час, адже підприємці й тоді намагалися здобути секрети виробництва, які допомогли б їм вистояти в конкурентній боротьбі, навіть шляхом підкупу робітників своїх конкурентів.

Диспозиція ст. 1354 Уложення передбачала покарання у вигляді позбавлення всіх прав і переваг і тюремного ув'язнення на строк від чотирьох до восьми місяців для того, хто підроблював чужі клейма або знаки, які з дозволу уряду накладались на вироби мануфактур, фабрик чи заводів. Ця кримінально-правова норма захищала промисловців від протизаконної конкуренції, яка полягала в тому, що промислові вироби одного фабриканта шляхом накладення на них особливих клейм або знаків видавалися за вироби іншого. Положення зазначеної статті також застосовувалося і щодо випадків підроблення клейм і знаків іноземних фабрикантів, однак лише тих країн, з якими Росія мала відповідні торговельні домовленості.

У 22 березня 1903 р. імператором Миколою II було прийнято Кримінальне уложення, яке кримінальну відповідальність за порушення прав на об'єкти промислової власності встановлювало ст. 621 гл. 35 “Про злочини проти прав авторських та привілеїв на винаходи” у розділі забезпечення охорони майнових прав. Згідно з ним посягання на права промислової власності належали до посягань на чуже майнове право шляхом обману, вимагання, інших злочинських угод. Об'єктом кримінально-правової охорони прав на об'єкти промислової власності, за ст. 621 зазначеного Уложення, був встановлений порядок користування виданими у встановленому порядку привілеями на винаходи, а також правами на відтворення заявлених в установленому порядку заводських, фабричних чи ремісничих моделей або малюнку. Іншими словами, безпосереднім предметом злочину проти прав промислової власності були винаходи, корисні моделі, промислові зразки та торговельні марки, зареєстровані в установленому порядку. Об'єктивною стороною цього злочину визначалися такі дії, як самовільне користування об'єктами промислової власності, що становили предмет злочину за ст. 621. Мірою кримінальної відповідальності за таке діяння був арешт або грошове стягнення в розмірі до 500 карбованців.

У гл. XXIX “Про розголошення таємниць” указанного Уложення містилися три статті про кримінальну відповідальність за збір відомостей і розголошення таємниці фабричної (виробничі процеси) (ст. 543), кредитної (банківської) (ст. 544) та комерційної (ст. 545). Відповідно до нього під комерційною таємницею розумілися особливі вживані або передбачувані до вживання прийоми виробництва та торгівлі. З огляду на тлумачення змісту комерційної таємниці у цьому нормативному акті, положення зазначених трьох статей Т.Ю. Вислоцька кваліфікує як злочини проти комерційної таємниці [7, с. 111]. Їх предметом були: особливі вживані на заводі чи фабриці засоби виробництва (ст. 543); таємні відомості кредитних установ, акціонерних товариств чи банківських закладів (ст. 544); комерційна

таємниця торгового підприємства (ст. 545). Спричинення майнових збитків підприємству або отримання майнової вигоди було необхідною ознакою лише злочинів, пов'язаних із розголошенням фабричної та банківської таємниць, але не комерційної таємниці. Однак, незважаючи на розширення та деталізацію кримінально-правових норм в Уложенні 1903 р. щодо охорони комерційної таємниці, йому так і не судилося набути чинності на всій території Російської імперії.

За часів Української революції 1917–1921 рр. широко застосовувалися кримінально-правові норми Російської імперії. В умовах військового часу та громадянської війни створення нового кримінального законодавства було практично неможливим. Тому 25 листопада 1917 р. Українська Центральна Рада ухвалила закон, який дозволяв застосовувати на території України всі закони й постанови Російської імперії, які мали силу на території Української Народної Республіки до 27 жовтня 1917 р. й не суперечили проголошеним Універсалам Української Центральної Ради.

Становлення кримінально-правової охорони прав на об'єкти промислової власності розпочалося з прийняття КК Української Радянської Соціалістичної Республіки (далі – УРСР) 1922 р. [8].

Розвиток кримінально-правової охорони інтелектуальної власності, як вважає А. С. Нерсисян, був призупинений з приходом до влади більшовиків, оскільки ставлення їх лідерів до будь-якої форми власності, крім “соціалістичної”, відбивалося і в їх нехтуванні проблемами охорони інтелектуальної власності [6, с. 32–33]. Виходячи з пріоритету інтересів радянської держави, радянське кримінальне законодавство хоч і містило в собі норми охорони інтелектуальної власності, проте, як стверджує А. М. Коваль, вони суттєво відрізнялися від законодавства Російської імперії. Лише посягання на об'єкти промислової власності було віднесено до майнових злочинів, тобто держава визначала, що порушення прав інтелектуальної власності, передусім, завдає матеріальної шкоди, а посягання на авторське право було включено до державних злочинів [9, с. 21–22].

На той час кримінальна відповідальність за порушення прав на об'єкти промислової власності передбачалася двома кримінально-правовими нормами: ст.ст. 198 і 199 КК УРСР. Так, ст. 198 встановлювалася відповідальність за самовільне користування з корисливих мотивів чужим винаходом або привілеєм, зареєстрованим у встановленому законом порядку. Статтею 199 встановлювалася відповідальність за самовільне користування з метою недобросовісної конкуренції чужим торговельним, фабричним або ремісничим знаком, малюнком, моделлю, так само чужою фірмою або чужим найменуванням. Мірою відповідальності за ст.ст. 198 і 199 було покарання у вигляді виправних робіт на строк до одного року або штрафу в потрібному розмірі отриманого від самовільного використання прибутку.

Безумовно, позитивним у санкціях ст.ст. 198 і 199 КК УРСР, вважає А.С. Нерсисян, є те, що альтернативне покарання за злочини, передбачені цими статтями, державою встановлювався штраф у потрібному розмірі прибутку, отриманого за рахунок незаконного використання чужих об'єктів промислової власності [6, с. 34].

8 червня 1927 р. Центральним Виконавчим Комітетом УРСР прийнято новий КК УРСР [10], який набув чинності з 1 липня 1927 р. У ньому норми двох ст.ст. 190 і 191 встановлювали кримінально-правову відповідальність за порушення прав на об'єкти промислової власності. Так, у ст. 190 за самовільне використання винаходу з порушенням правил, установлених законом про патенти на винаходи, а рівно самовільне використання чужих літературних, музичних та інших художніх

чи наукових творів із порушенням закону про авторське право передбачалась відповідальність у вигляді примусових робіт на строк до трьох місяців або штраф до однієї тисячі карбованців. Згідно зі ст. 191 за порушення з метою недобросовісної конкуренції права виключного користування товарним або фабричним знаком, малюнком, моделлю, а рівно чужою фірмою встановлювалася відповідальність у вигляді примусових робіт на строк до шести місяців або штрафу до трьох тисяч карбованців. Такі посягання на права щодо об'єктів промислової власності, як і в попередньому КК УРСР 1922 р., також належали до майнових злочинів.

У 1931 р. у КК УРСР було внесено зміни, відповідно до яких із диспозиції ст. 190 вилучено перелік діянь, що порушували права винахідників, а у гл. V “Злочини господарські” додатково внесено ст. 126² “Порушення правил, встановлених положенням про винаходи та технічні удосконалення”, норма якої встановлювала виправно-трудова робота на строк до шести місяців або штраф до однієї тисячі карбованців за зазначені дії.

Розвиток радянського кримінального законодавства з питань охорони прав інтелектуальної власності завершився у 1960 р. з прийняттям 28 грудня Верховною Радою УРСР оновленого КК УРСР [11], який набув чинності 1 квітня 1961 р. У ньому кримінально-правові норми, що забезпечували охорону прав інтелектуальної власності, були віднесені до злочинів проти політичних і трудових прав громадян (гл. VI). Ці норми окреслювались у двох статтях: ст. 136 “Порушення авторських прав” та ст. 137 “Порушення винахідницьких прав”. Диспозиція ст. 137 передбачала кримінальну відповідальність за діяння щодо привласнення авторства на чуже відкриття, винахід чи раціоналізаторську пропозицію, розголошення винаходу чи наукового відкриття до заявки без згоди автора, а також незаконне використання винаходу, право на здійснення якого належить державі. Варто зауважити, що на відміну від попередніх КК УРСР кримінально-правовій охороні не підлягав товарний знак, фірмове найменування.

Що стосується кримінальної відповідальності за порушення комерційної таємниці, то відповідно до КК УРСР 1960 р. охоронялася лише інформація, яка є власністю держави, та інформація фізичних чи юридичних осіб, а відомості, що становлять комерційну інформацію, окремими кримінально-правовими засобами не охоронялись.

Аналізуючи наведені статті, І.П. Лононенко та Г.І. Чунгулі зазначають, що об'єктом злочину за ст. 136 КК УРСР є трудові права громадян, пов'язані з їх авторськими правами, а об'єктом злочину за ст. 137 – трудові права громадян, пов'язані з порушенням їх винахідницьких прав (виробнича і науково-технічна діяльність) [12, с. 16–17]. Зважаючи на те, що за радянськими нормами власником усіх розробок, які охоронялися патентами або авторськими свідоцтвами, була лише держава, яка одноособово вирішувала питання щодо їх продажу чи передачі в користування третім особам, право на працю в соціалістичному суспільстві включало в себе право займатися творчою, виробничою та науково-технічною діяльністю. Винахіднику або творцю надавалося лише право на отримання авторської винагороди в разі отримання авторського свідоцтва на винахід.

Досліджуючи норми КК УРСР 1960 р., А.С. Нерсесян також відзначає деякі недоліки щодо кримінального захисту об'єктів промислової власності: по-перше, відсутність вказівки на наявність матеріальної шкоди та комерційної мети, тобто порушення прав інтелектуальної власності розглядається лише як порушення прав на працю; по-друге, державна монополія на використання винаходів, а за використання власного винаходу (крім запатентованих) для винахідника

передбачалася кримінальна відповідальність; по-третє, поза кримінально-правовою охороною перебували товарні знаки та фірмові найменування. Відставання КК УРСР 1960 р. науковець намагається пояснити тим, що на момент набуття чинності КК УРСР 1922 та 1927 рр. в СРСР проводилась нова економічна політики, так званий НЕП [6, с. 38–39].

Радянський законодавець, як зазначає М.М. Дімітров, хоч і врегулював кримінально-правову охорону об'єктів права інтелектуальної власності, але не повною мірою, й зарахував ці відповідні діяння до посягань невеликої тяжкості. Крім того, захист знаків для товарів і послуг на державному рівні звівся винятком до управлінських методів впливу, а самовільне використання знаків для товарів і послуг, фірмового найменування та географічного зазначення у кращому разі могло кваліфікуватися за ст. 136–137 КК УРСР 1960 р. [2, с. 55].

Становлення правової охорони прав промислової власності за роки незалежності України характеризується прийняттям Книги четвертої “Право інтелектуальної власності” ЦК України як основоположного документа в цивільно-правовому регулюванні суспільних відносин, що виникають у сфері інтелектуальної власності та спеціалізованого законодавства у сфері промислової власності, зокрема: законів України: “Про охорону прав на сорти рослин”, “Про охорону прав на знаки для товарів і послуг” та “Про охорону прав на винаходи і корисні моделі” Про охорону прав на промислові зразки”, “Про захист від недобросовісної конкуренції” та закріплення норм у Конституції України, що гарантують кожній людині право володіти, користуватися і розпоряджатися результатами своєї інтелектуальної творчої діяльності та надають монопольне право на їх використання.

Зауважимо, що вкрай важливою подією у встановленні кримінально-правової охорони прав на об'єкти права промислової власності стало прийняття 5 квітня 2001 р. нового КК України, в якому для забезпечення охорони прав на ці об'єкти від злочинних посягань, передбачалась відповідальність за порушення прав на ці об'єкти: у ст. 177 – за порушення прав на винахід, корисну модель, промисловий зразок, топографію ІМС, сорт рослин, раціоналізаторську пропозицію, у ст. 229 – за незаконне використання знака для товарів і послуг, фірмового найменування, кваліфікованого зазначення походження товару, у ст. 231 – за незаконне збирання з метою використання або використання відомостей, що становлять комерційну або банківську таємницю та у ст. 232 – за розголошення комерційної або банківської таємниці.

Порівнюючи положення КК України 1960 і 2001 рр., слід зазначити, що останній у ст. 177 обмежився загальною нормою – “незаконне використання” об'єктів промислової власності, що є складом злочину. На думку Ю.О. Кульчинської, таке визначення складу злочину в сфері промислової власності даватиме привід по-різному тлумачити це поняття. Гіпотетично незаконним використанням зазначених об'єктів промислової власності можна вважати ввезення на митну територію України виробів із використанням винаходу, зберігання чи транспортування цих виробів, пропонування їх для продажу та інші дії [13, с. 72]. Попри неоднозначність зазначеного поняття у КК України, Закон України “Про охорону прав на винаходи і корисні моделі” визначив, які дії слід вважати порушенням прав на винахід і корисну модель.

Отже, підсумовуючи зазначене вище, можемо зробити висновок, що кримінально-правова охорона промислової власності на території України формувалася упродовж тривалого історичного періоду, зокрема: за часів Київської Русі було сформовано засади правової охорони торговельної марки, комерційного

найменування і географічних зазначень; за часів Російської імперії розроблено та прийнято низку законодавчих актів про правову охорону привілеїв (згодом патентів) і вперше на території України застосовано кримінально-правові норми щодо охорони об'єктів промислової власності; за часів Української революції 1917–1921 рр. скасовано новоствореною радянською владою норми законодавства Російської імперії й встановлено покарання за порушення привілеїв на винаходи та відтворення заявлених у встановленому порядку заводських, фабричних чи ремісничих моделей або малюнку; за радянську добу було прийнято три кодифіковані акти кримінального законодавства, які закріплювали відповідальність за самовільне користування з корисливих мотивів чужим винаходом, знаком, малюнком, моделлю, а також привласнення авторства на чуже відкриття, винахід чи раціоналізаторську пропозицію; за часів незалежності України запроваджено цивільно-правовий механізм регулювання охорони прав промислової власності та встановлення кримінальної відповідальності за порушення прав на винахід, корисну модель, промисловий зразок, топографію інтегральних мікросхем, сорт рослин, раціоналізаторську пропозицію, торговельну марку, комерційне найменування, географічне зазначення і комерційну таємницю.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Ломакіна А.А.* Злочини проти інтелектуальної власності: кримінологічне дослідження: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. Харк. нац. ун-т внутр. справ. Х., 2017. 240 с.
2. *Дімітров М.М.* Кримінальна відповідальність за незаконне використання знака для товарів і послуг, фірмового найменування, кваліфікованого зазначення походження товару: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. Нац. акад. внутр. справ. К., 2016. 230 с.
3. *Вишневський Л.М., Иванов Б.И., Левин Л.Г.* Формула приоритета. Возникновение и развитие авторского и патентного права. Ленинград: Наука, 1990. 116 с.
4. Уложение о наказаниях уголовных и исправительных изданиях 1857 года. Свод законов Российской империи в 16 томах. СПб., 1876. Т. 15. 469 с.
5. *Архипов И.В.* К истории Уложения о наказаниях 1845 года. Правоведение. 1990. № 6. С. 32–33.
6. *Нерсисян А.С.* Кримінально-правова охорона прав інтелектуальної власності: монографія. Хмельницький: Вид. Хмельн. ун-ту управління і права, 2010. 192 с.
7. *Вислоцька Т.* Охорона таємниці в історії кримінального законодавства України (серед XIX–поч. XX ст.). Jurnalul juridic national: teorie si practica. 2014. № 2. С. 108–112.
8. Уголовный кодекс УССР (1922 г.). Х.: Из-во НКЮ УССР, 1925. 36 с.
9. *Коваль А. М.* Кримінальна відповідальність за порушення прав інтелектуальної власності: історія та правова перспектива. Юридична газета. 2005. № 3 (39). С. 21–22.
10. Кримінальний Кодекс УРСР 1927 року. К.: Гос. изд-во политической литературы, 1950. 168 с.
11. Кримінальний кодекс України від 28 грудня 1960 р. Відомості Верховної Ради УРСР. 1961. № 2. 14 с.
12. *Лоновенко И.П., Чунгули Г.И.* Уголовно-правовая охрана трудовых прав граждан. К.: Наукова думка, 1989. С. 16–17.
13. *Кульчинська Ю.О.* Кримінально-правовий захист права інтелектуальної власності. Юридична наука. 2013. № 9. С. 69–79.

REFERENCES

1. *Lomakina, A.A.* (2017) Zlochyny proty intelektualnoyi vlasnosti: kryminolohichne doslidzhennya. "Crimes against Intellectual Property: Criminological Research": thesis ... Candidate of Law: 12.00.08. 240 p. [in Ukrainian].
2. *Dimitrov, M.M.* (2016) Kryminalna vidpovidanist za nezakonno vykorystannya znaka dlya tovariv i posluh, firmovoho naymenuvannya, kvalifikovanoho zaznachennya pokhodzhennya tovaru. "Criminal Liability for the Illegal Use of the Mark for Goods and Services, Brand Name, Qualified Indication of the Origin of Goods": thesis ... Candidate of Law: 12.00.08. 230 p. [in Ukrainian].

3. *Vishevetsky, L.M., Ivanov, B.I., Levin, L.H.* (1990) Formula prioriteta. Vozniknoveniye i razvitiye avtorskogo i patentnogo prava. "Priority Formula. The Emergence and Development of Copyright and Patent Law". Leningrad. Nauka. 116 p. [in Russian].
4. Ulozheniye o nakazaniyakh ugovolnykh i ispravitel'nykh izdaniyakh 1857 goda. Svod zakonov Rossiyskoy imperii v 16 tomakh. "The Code on the Penalties of Criminal and Correctional Publications 1857". The Code of Laws of the Russian Empire in 16 volumes. SPb., 1876. Vol. 15. 469 p. [in Russian].
5. *Arkhipov, I.V.* (1990) K istorii Ulozheniya o nakazaniyakh 1845 goda. "From the History of the Penal Code 1845". Jurisprudence No 6, 32–33 pp. [in Russian].
6. *Nersesyan A.S.* (2010) Kryminalno-pravova okhorona prav intelektualnoyi vlasnosti. "Criminal and Legal Protection of Intellectual Property Rights": monograph. Khmel'nitsky. 192 p. [in Ukrainian].
7. *Vislotska, T.* (2014) Okhorona tayemnytsi v istoriyi kryminalnoho zakonodavstva Ukrayiny (sered. XIX–poch. XX st.). "Protection of Secrets in the History of Criminal Legislation of Ukraine (middle of XIX–the beginning of XX centuries). Jurnalul Juridic National: Teorie si Practica No 2, 108–112 [in Ukrainian].
8. The Criminal Code of the USSR (1922). Kh. 1925. 36 p. [in Russian].
9. *Koval, A.M.* (2005) Kryminalna vidpovidalnist za porushennya prav intelektualnoyi vlasnosti: istoriya ta pravova perspektyva. "Criminal Liability for Violation of Intellectual Property Rights: History and Legal Prospect". Legal Newspaper No 3 (39), 21–22 pp. [in Ukrainian].
10. The Criminal Code of the Ukrainian SSR 1927. K., 1950. 168 p. [in Ukrainian].
11. The Criminal Code of Ukraine dated December 28, 1960. Bulletin of the Verkhovna Rada of the Ukrainian SSR. 1961. No 2. 14 p. [in Ukrainian].
12. *Lonovenko, I. P., Chunhuli, H.I.* (1989) Ugolovno-pravovaya okhrana trudovykh prav grazhdan. "Criminal Law Protection of Labor Rights of Citizens". K. P. 16–17 [in Russian].
13. *Kulchynska, Y.O.* (2013) Kryminalno-pravovyy zakhyst prava intelektualnoyi vlasnosti. "Criminal Law Protection of Intellectual Property Rights". Legal Science 9, 69–79 [in Ukrainian].

UDC 343.7(477)

R.S. Fyl,

Candidate of Juridical Sciences,
Head of the Department, State Research Institute MIA Ukraine,
Kyiv, Ukraine,
ORCID ID 0000-0002-5680-875X

FOUNDATION OF CRIMINAL LAW PROTECTION OF RIGHTS TO INDUSTRIAL OBJECTS IN THE TERRITORY OF UKRAINE

Paper analyzes historical periods of legal protection of rights to industrial property objects and the establishment of criminal responsibility for violation of rights to these objects in Ukraine. As a result of an analysis of the stages of the establishment of the criminal legal protection of industrial property, it was established that in times of Kievan Rus the principles of legal protection of the trademark, commercial name and geographical indications were formed; during the Russian Empire a number of legislative acts on the legal protection of privileges (subsequently patents) were drafted and adopted, and for the first time in the territory of Ukraine criminal-law standards were applied regarding the protection of industrial property objects; in the times of the Ukrainian Revolution 1917–1921 the newly established Soviet authorities abolished the norms of the legislation of the Russian Empire and imposed penalties for violation of the privileges for inventions and reproduction of factory, factory or craft models or drawings declared in accordance with the established procedure; when the Soviet era, three codified acts of criminal law were adopted, establishing responsibility for the unauthorized use of mercenary motives by someone else's invention, a sign, a pattern, a model, and the appropriation of authorship on

someone else's discovery, invention, or rationalization proposal; during the independence of Ukraine, a civil-law mechanism for regulation of the protection of industrial property rights and establishment of criminal liability for violating the rights to the invention, utility model, industrial design, topographies of integrated circuits, plant varieties, rationalization offer, trademark, commercial name, geographical indication and commercial secret. It was established that the criminal legal protection of industrial property in the territory of Ukraine was formed gradually during a long historical period, which resulted as the emergence of criminal liability for violating the rights to these objects, as well as the introduction of a civil law mechanism for regulating the protection of industrial property rights.

Keywords: criminal law protection, objects of industrial property, criminal responsibility, violation of intellectual property rights.

Отримано 29.11.2018

УДК 343.369

О.С. Чорна,

аспірантка відділу проблем кримінального права,
кримінології та судоустрою
Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України,
м. Київ, Україна

ПРО УЗГОДЖЕНІСТЬ ПОГЛЯДІВ ЩОДО БЕЗПОСЕРЕДНЬОГО ОБ'ЄКТА ЗЛОЧИНУ “НЕВИКОНАННЯ СУДОВОГО РІШЕННЯ” З ТЕОРЕТИЧНИМИ ЗАСАДАМИ КЛАСИФІКАЦІЇ ОБ'ЄКТІВ ЗЛОЧИНІВ

У статті розглядається проблема узгодженості наукових поглядів щодо об'єкта злочину, передбаченого ст. 382 КК України, з теоретичними засадами класифікації об'єктів злочинів. Висловлено критичні міркування щодо ототожнення деякими науковцями родового, видового та безпосереднього об'єктів злочинів всупереч загальнотеоретичній класифікації таких діянь. Створено кримінально-правове підґрунтя для подальшого вивчення змісту та співвідношення класифікаційних категорій об'єктів злочинів проти правосуддя. Викладена у статті авторська позиція може бути застосована під час вивчення об'єктів будь-яких інших груп злочинів.

Ключові слова: злочин проти правосуддя, невиконання судового рішення, родовий об'єкт злочинів, видовий об'єкт злочинів, безпосередній об'єкт злочину.

В статье рассматривается проблема согласованности научных взглядов относительно объекта преступления, предусмотренного ст. 382 УК Украины, с теоретическими основами классификации объектов преступлений. Высказаны критические суждения касательно отождествления некоторыми учеными родового, видового и непосредственного объектов преступлений вопреки общетеоретической классификации указанных деяний. Создан уголовно-правовой подход для дальнейшего изучения содержания и соотношения классификационных категорий объектов преступлений против правосудия. Изложенная в статье авторская позиция может быть применена при изучении объектов любых других групп преступлений.

Ключевые слова: преступление против правосудия, неисполнение судебного решения, родовой объект преступлений, видовой объект преступлений, непосредственный объект преступления.

Вивчення монографій, дисертацій та окремих наукових статей, присвячених кримінально-правовій характеристиці злочинів проти правосуддя, дозволило виявити як традиційні, загалом очікувані розходження у поглядах авторів щодо об'єктів цих злочинів, так і деякі інші проблемні питання, що не були предметом самостійного аналізу. Традиційними розходженнями ми називаємо ті, що стосуються вихідних методологічних передумов визначення об'єкта злочину. Враховуючи дискусійний характер низки питань загального вчення про об'єкт злочину, визначення змісту об'єктів окремих злочинів проти правосуддя має цілком пояснювану

розмаїтість. Певні підходи авторів, що свідчать про їх тяжіння до тієї чи іншої теорії загального об'єкта злочинів, є головним чинником у формуванні цієї “палітри” поглядів: “суспільні відносини”, “порядок суспільних відносин”, “правовий порядок”, “правовідносини”, “правові блага”, “інтереси”, “цінності” тощо.

Водночас нами було виявлено іншу прогалину – вітчизняні дослідники злочинів проти правосуддя, зокрема злочину “невиконання судового рішення”, зіткнувшись із необхідністю класифікувати відносини, на які посягають певні групи злочинів проти правосуддя, а також із потребою узгодити власний підхід із теоретичними засадами класифікації об'єктів злочинів, лише торкнулися цих питань, окресливши початок дослідження. Деякі автори взагалі вирішили обійти зазначені питання. Отже, у вітчизняній теорії кримінального права склалася ситуація, за якої кількість підходів до визначення об'єкта злочину “невиконання судового рішення” ще не набула якісного змісту. На підставі цього ми вважаємо, що розв'язання проблеми узгодженості наукових поглядів щодо безпосереднього об'єкта злочину, передбаченого ст. 382 КК України, з теоретичними засадами класифікації об'єктів злочинів є важливим науковим завданням вітчизняної кримінально-правової доктрини.

У вітчизняній кримінально-правовій науці проблематика об'єкта злочину “невиконання судового рішення” розглядалася у працях таких дослідників, як Г.І. Богонюк [1], В.І. Борисов [2], М.О. Букач [3], В.А. Головчук [4], О.І. Заліско [5], В.І. Луганський [6], Л.М. Палюх [7], О.Р. Романишин [8], А.А. Тертична [9], В.І. Тютюгін [10], М.І. Хавронюк [11], М.В. Шепітько [12] та інших.

Слід зауважити, що у роботах науковців спостерігаються істотні розходження у розумінні родового об'єкта злочинів проти правосуддя, видових об'єктів певних груп злочинів, а також безпосереднього об'єкта злочину, передбаченого ст. 382 КК України.

Завданням цієї статті є висвітлення основних дискусійних питань щодо встановлення змісту відповідних об'єктів, а також виявлення окремих недоліків, яких припускаються деякі автори під час аналізу об'єктів злочинів проти правосуддя.

Родовий об'єкт злочинів проти правосуддя. Здійснюючи дослідження злочину певного виду, складно обійти увагою родовий об'єкт тієї групи злочинів, до якої він належить. Невиконання судового рішення належить до злочинів проти правосуддя, а тому з'ясування родового об'єкта злочинів проти правосуддя може допомогти сформулювати поняття видового об'єкта групи злочинів, до якої належить невиконання судового рішення, а також і безпосереднього об'єкта цього злочину. Звернення до наукової літератури з питань злочинів проти правосуддя дозволяє дійти висновку, що усталеного підходу до розуміння змісту родового об'єкта цієї групи злочинів ще не склалося. Останнім часом ґрунтовне вивчення різних підходів до визначення родового об'єкта злочинів проти правосуддя здійснив М.В. Шепітько. Ми поділяємо думку науковця з приводу того, що розуміння родового об'єкта злочинів проти правосуддя залежить від позиції, яку займає той чи інший автор щодо загальної теорії об'єкта злочинів (нормативна, правоохоронюваного інтересу, суспільних відносин, соціальних цінностей тощо) [12, с. 209].

Проаналізувавши наукові погляди дослідників злочинів проти правосуддя, можемо дійти висновку, що розуміння родового об'єкта цих злочинів найчастіше ґрунтується на теорії суспільних відносин. Більшість визначень поняття родового об'єкта злочинів проти правосуддя розпочинаються вказівкою на суспільні

відносини, а далі автор відповідного наукового підходу уточнює сферу цих відносин або предмет регулювання: суспільні відносини у сфері правосуддя та діяльності щодо забезпечення його здійснення; суспільні відносини, що забезпечують нормальну (або правильну) діяльність у сфері здійснення правосуддя тощо.

На думку М.В. Шепітька, родовим об'єктом злочинів проти правосуддя (розділ XVIII КК України) є суспільні відносини, що виникають між учасниками судочинства (провадження) та іншими зацікавленими особами з приводу здійснення правосуддя [12, с. 243].

Формулювання родового об'єкта посягань міститься у визначенні поняття злочинів проти правосуддя, яке пропонує В.І. Тютюгін у Великій українській юридичній енциклопедії: “Злочини проти правосуддя – передбачені розділом XVIII Особливої частини КК діяння, які посягають на суспільні відносини, що забезпечують нормальну, тобто таку, зміст, характер, межі та порядок здійснення якої відповідає вимогам законодавства, діяльність суду, а також інших органів, установ та осіб, які сприяють суду у відправленні правосуддя” [10, с. 341].

У цілому з наведеними визначеннями В.І. Тютюгіна та М.В. Шепітька можна було б погодитися, якби не така обставина: зазначені дефініції родового об'єкта злочинів проти правосуддя оперують поняттям “правосуддя” як ключовим у розкритті змісту та соціальної спрямованості відповідних суспільно небезпечних діянь. Унаслідок цього виникає ситуація, яку називають “колом у визначенні” – родовим об'єктом злочинів проти *правосуддя* визнають суспільні відносини у сфері *правосуддя*. Спірною також є позиція В.І. Тютюгіна щодо визначення нормальної діяльності як такої, що відповідає вимогам *законодавства* – вважаємо більш доречним використання слова “право”, а не “законодавство”.

Крім цього, саме поняття “правосуддя” як провідний елемент відповідних суспільних відносин зазнає неоднакового тлумачення у кримінально-правовій літературі, присвяченій дослідженню родового об'єкта злочинів проти правосуддя. Нині склалося дві групи підходів щодо змісту поняття “правосуддя”. Представники одного з них, умовно позначеного у науці як “вузький” підхід, дотримуються думки, що поняття “правосуддя” не охоплює діяльність правоохоронних органів – дізнання, досудове розслідування – і пов'язується лише із функціями судів. Прихильники іншого, “широкого” підходу, вважають, що діяльність суду буде неефективною і досягнення результату у вигляді правосудного (справедливого) рішення може не відбутися, якщо не спрацюють всі ланки правоохоронного механізму. Цю думку підтримує В.О. Навроцький, зазначаючи таке: “Суд, як і будь-який державний орган, не є самодостатнім і не може діяти без взаємодії з органами, які готують кримінальні справи до судового розгляду (дізнання та досудового слідства, прокуратури) та займаються виконанням судових рішень. Об'єктивність, справедливість і законність правосуддя не може бути забезпечена, якщо вказані органи діятимуть неправильно, вчинятимуться посягання на їх діяльність” [13, с. 527]. Наше дослідження доводить, що широкого підходу у розумінні змісту поняття “правосуддя” дотримується більшість спеціалістів із кримінального права, наприклад, представники харківської наукової школи [2, с. 7–8], інші спеціалісти – Р.І. Мельник [14, с. 100–107], Г.І. Богонюк [1, с. 56–58].

Зазначене вище дозволяє дійти висновку, що родовий об'єкт злочинів проти правосуддя можна визначити як суспільні відносини між учасниками судочинства та іншими зацікавленими особами з приводу досягнення справедливого результату судової процедури.

Про видовий об'єкт групи злочинів проти правосуддя, які пов'язані з невиконанням судового рішення. Питання про можливість виокремлення видового об'єкта злочинів виникло ще в радянській кримінально-правовій науці. Одним із перших його порушив Є.О. Фролов, який зауважив: “У низці випадків, окрім родового об'єкта, доцільним є також виокремлення підгрупових або видових об'єктів” [15, с. 203]. Вивчаючи проблему класифікації об'єктів злочинів, В.О. Краснопеєв звернув увагу на те, що Є.О. Фролов, який у принципі допускає можливість існування видового (підгрупового) об'єкта для окремих категорій злочинів, проте не розкриває його співвідношення із безпосереднім об'єктом злочину, через що важко дійти висновку, що саме розуміє Є.О. Фролов під безпосереднім об'єктом у випадках, коли з'являється об'єкт видовий [16, с. 143–144].

З певними застереженнями підтримує підхід Є.О. Фролова про можливість виокремлення видового об'єкта злочинів відомий дослідник проблем об'єкта злочину В.Я. Тацій: “Уявляється, що рекомендація Є.О. Фролова має практичне значення і може бути використана при побудові системи тієї чи іншої групи злочинів з метою систематизації та з урахуванням їх безпосередніх об'єктів. Однак вона не повинна суперечити триступеневій класифікації об'єктів – навпаки, вона може існувати тільки в її межах для з'ясування груп суспільних відносин, що входять у родовий об'єкт, і побудови наукової системи окремих злочинів, які посягають на один і той самий родовий об'єкт” [17, с. 146].

Сприймав ідею виокремлення видового об'єкта злочинів і М.Й. Коржанський. Щоправда, видовим об'єктом науковець пропонував вважати той, який ми наразі називаємо безпосереднім, а під безпосереднім об'єктом злочину вважав за необхідне розуміти об'єкт конкретного посягання, тобто життя Данилова П.П., здоров'я Захарова І.С. тощо [18, с. 73].

Опис видового об'єкта злочинів здійснюється сьогодні у підручниках з кримінального права і сприймається як продуктивне теоретичне надбання. Так, В.С. Ковальський зазначає: “Ще більш поширеною є ідея про необхідність виокремлення об'єкта, який є спільним для безпосередніх об'єктів кількох злочинів. Такий об'єкт здебільшого називають “видовим”. Наприклад, виділяють видові об'єкти розкрадань, посягань на приватність, незаконних дій з документами тощо. Тобто видові об'єкти виокремлюють як щодо злочинів, які у чинному законодавстві передбачені статтями одного і того ж розділу, так і тих, що “розкидані” по різних розділах” [19, с. 166].

У монографічній літературі, присвяченій злочинам проти правосуддя, привертається увага до необхідності виокремлення видових об'єктів злочинів. Зокрема, М.В. Шепітько зазначає: “в структурі родового об'єкта можна виокремити видові об'єкти, що дозволяє поділити групу злочинів (рід), об'єднаних єдністю безпосередніх об'єктів, на види” [12, с. 249]. Вчений слушно наголошує на такій обставині: “Втім у дисертаційних дослідженнях часто не приділяється увага виокремленню видових об'єктів. Автори при цьому, формулюючи родовий об'єкт злочинів проти правосуддя, одразу переходять до визначення безпосереднього об'єкта досліджуваного суспільно небезпечного діяння, або формулюють тільки безпосередній об'єкт цього злочину” [12, с. 256].

Досліджуючи правосуддя як об'єкт кримінально-правової охорони, О.І. Заліско пропонує таку класифікацію груп злочинів проти правосуддя за видовим об'єктом: посягання на суспільні відносини, що забезпечують розвиток процесуальної діяльності відповідно до завдань правосуддя (ст.ст. 371, 372, 373, 374, 375, 376, 376¹, 380, 381, 384, 385, 386, 387, 397 КК України); посягання на суспільні

відносини, що забезпечують виконання процесуальних актів, які ухвалюються відповідно до завдань правосуддя (іншими словами, посягання, що порушують суспільні відносини, які забезпечують обов'язковість процесуальних актів) – ст.ст. 382, 388, 389, 390, 393, 394, 395 КК України) [5, с. 12, с. 110, с. 207].

Створюючи власний підхід, М.В. Шепітько пропонує поділ злочинів проти правосуддя за двома видовими об'єктами. По-перше, це суспільні відносини *у сфері здійснення правосуддя*. До цієї групи віднесено ті злочини, які безпосередньо впливають на здійснення правосуддя і вчинення яких здатне заблокувати здійснення правосуддя (ст. ст. 375, 376, 377, 378, 379 КК України). По-друге, це суспільні відносини *у сфері забезпечення здійснення правосуддя*. До цієї групи науковець відносить ті діяння, що впливають на діяльність органів, які забезпечують здійснення правосуддя – досудового розслідування, виконання покарань, адвокатури, прокуратури тощо (ст.ст. 371–374, 380–400¹ КК України) [12, с. 257–259].

Водночас М.В. Шепітько під час дослідження об'єкта злочинів проти правосуддя просувається набагато далі інших дослідників і пропонує оригінальну ідею: “Через великий обсяг суспільно небезпечних посягань на суспільні відносини у сфері забезпечення здійснення правосуддя, вважаємо за доцільне в структурі цього видового об'єкта виділити певну кількість “*підвидових*” об'єктів” [12, с. 259]. Одним із таких підвидових об'єктів злочинів, що посягають на відносини у сфері забезпечення здійснення правосуддя, М.В. Шепітько називає суспільні відносини *у сфері забезпечення виконання судового рішення*. На думку науковця, на цей об'єкт посягають злочини, передбачені ст.ст. 382, 388, 389, 389¹, 390, 391, 392, 393, 394 і 395 КК України [12, с. 260].

Деякі інші підходи спостерігаємо у дослідників, що вивчали окремі групи злочинів, які полягають у невиконанні судового рішення. Так, Г.І. Богонюк обстоює позицію, згідно з якою встановлений у суспільстві порядок діяльності суду у сфері належного і своєчасного виконання його рішень належить до видового об'єкта злочинів, які полягають у невиконанні судового рішення [1, с. 59]. Доречно буде зауважити, що Г.І. Богонюк, на відміну від концепту М.В. Шепітька, включає до цієї групи лише злочини, передбачені ст.ст. 382, 388, 389 і 389¹ КК України [1, с. 22–24, с. 60].

Здійснивши у дисертації аналіз безпосередніх об'єктів злочинів, які перешкоджають виконанню судового рішення, призначеного до відбування покарання та заходів процесуального примусу, В.А. Головчук виокремлює три підгрупи таких злочинів:

1) *злочини, які посягають на порядок виконання судових рішень*, а саме: невиконання судового рішення (ст. 382 КК України); незаконні дії щодо майна, на яке накладено арешт або яке описано (ч. 1 ст. 388 КК України). Безпосереднім об'єктом злочинів цієї групи В.А. Головчук вважає діяльність суду щодо здійснення правосуддя в частині точного та своєчасного виконання його приписів; діяльність органів та посадових осіб, що забезпечують виконання судових рішень (вироків, рішень, ухвал, постанов суду);

2) *злочини, які посягають на порядок відбування покарання*, а саме: незаконні дії щодо майна, яке підлягає конфіскації (ч. 2 ст. 388 КК України); ухилення від покарання, не пов'язаного з позбавленням волі (ст. 389 КК України); ухилення від відбування покарання у виді обмеження та у виді позбавлення волі (ст. 390 КК України); злісна непокора вимогам адміністрації виправної установи (ст. 391 КК України); дії, що дезорганізують роботу виправних установ (ст. 392 КК України); втеча з місця позбавлення волі або з-під варти (ст. 393 КК України).

Безпосереднім об'єктом зазначених злочинів названо діяльність органів (установ), що виконують покарання;

3) злочини, які посягають на застосування заходів процесуального примусу: втеча із спеціалізованого лікувального закладу (ст. 394 КК України); порушення правил адміністративного нагляду (ст. 395 КК України). На думку В.А. Головчука, безпосереднім об'єктом зазначених злочинів слід визначати діяльність спеціальних лікувальних закладів, які проводять примусове лікування хронічних алкоголіків і осіб, хворих на наркоманію; діяльність органів внутрішніх справ щодо здійснення адміністративного нагляду [4, с. 78–79].

Як вбачається з наведеного, В.А. Головчук не пов'язує безпосередній об'єкт з окремим злочином, а обстоює думку про охоплення змістом безпосереднього об'єкта підгрупи, яка складається з кількох злочинів. На нашу думку, за таких обставин більш логічно вести мову про наявність підвидового об'єкта, тобто обрати підхід, який пропонує М.В. Шепітько.

В іншій дисертації (дослідниця – О.Р. Романишин) підтримується науковий підхід, відповідно до якого об'єкт злочину слід визначати як порядок суспільних відносин. На підставі цього видовим об'єктом злочинів, передбачених ст.ст. 382, 388, 389, 389¹, 391–395 КК України, пропонується вважати порядок суспільних відносин, що забезпечує виконання судових рішень [8, с. 84].

У висновках до розділу другого дисертації О.Р. Романишин зазначає: “Основним об'єктом злочину, передбаченого у ст. 382 КК, є порядок суспільних відносин, що забезпечує виконання судового рішення різних юрисдикцій” [8, с. 146]. Слід зауважити, що в дослідженні О.Р. Романишин є термінологічна неточність і логічна невідповідність. По-перше, усталеним кримінально-правовим терміном є “основний безпосередній об'єкт злочину”, а поняттям “основний об'єкт злочину” доктрина кримінального права не оперує. Робимо припущення, що авторка має на увазі основний безпосередній об'єкт злочину. По-друге, нескладно помітити, що в науковій позиції О.Р. Романишин відбувається ототожнення змісту видового об'єкта злочинів, передбачених ст.ст. 382, 388, 389, 389¹, 391–395 КК України, та основного безпосереднього об'єкта злочину, передбаченого у ст. 382 КК України.

Крім цього, варто зауважити, що важливим елементом дослідження О.Р. Романишин є поняття “порядок виконання судових рішень”, яке зазначено як зміст видового об'єкта злочинів, що полягають у невиконанні судового рішення. Водночас поняття “порядок виконання судових рішень” належним чином не розглядається та не розкривається у дисертації; висновки дослідження не містять положень про об'єкт злочину “невиконання судового рішення”. У зв'язку з цим можемо дійти висновку (який є лише нашим припущенням): через складність проблеми співвідношення і змісту родового об'єкта злочинів проти правосуддя, видового об'єкта злочинів, що полягають у невиконанні судового рішення, та безпосереднього об'єкта злочину, передбаченого ст. 382 КК України, О.Р. Романишин вирішила обійти цю проблематику у дисертації.

Про безпосередній об'єкт злочину “невиконання судового рішення”. Передусім наголосимо: в кримінально-правовій науці наявна прогалина (на рівні загального вчення про склад злочину) у дослідженні безпосереднього об'єкта злочину як поняття, що використовується під час юридичного аналізу складу злочину. До цієї “білої плями” загального вчення про об'єкт злочину більше двадцяти років тому привернув увагу А.А. Музика: “Безпосередній об'єкт конкретизує ті суспільні відносини, яким завдається шкода вчиненням певного злочину, і вказує на

відмінність цього посягання, як порівняти з будь-яким іншим злочином. Саме визначення безпосереднього об'єкта злочину є найважливішою для практики і найскладнішою справою. Помилки у визначенні об'єкта злочину найбільш часто трапляються на рівні саме безпосереднього об'єкта” [20, с. 40–41].

Різні підходи до визначення власне безпосереднього об'єкта злочину, передбаченого ст. 382 КК України, зустрічаються і в дисертаціях, і монографічних працях, а також у наукових статтях.

Проаналізуємо основні доступні джерела і спробуємо визначити зміст безпосереднього об'єкта злочину “невиконання судового рішення”.

За вітчизняним енциклопедичним джерелом, невиконання судового рішення – це злочин, який посягає на суспільні відносини, що забезпечують належне виконання вироку, рішення, ухвали, постанови суду будь-якої юрисдикції в Україні, котрі набрали законної сили, а також рішення Європейського суду з прав людини [10, с. 545].

Автори науково-практичних коментарів КК України у різний спосіб підходять до необхідності визначення безпосереднього об'єкта невиконання судового рішення. Так, В.І. Тютюгін, автор коментаря до ст. 382 КК України у харківському виданні, обходить це питання і про безпосередній об'єкт відповідного злочину не згадує [21, с. 872–873].

Натомість у десятому виданні науково-практичного коментаря Кримінального кодексу України за ред. М.І. Мельника, М.І. Хавронюка безпосередньому об'єкту невиконання судового рішення приділено належну увагу. На думку М.І. Хавронюка, основним безпосереднім об'єктом цього злочину є інтереси правосуддя в частині забезпечення повного і своєчасного виконання судового рішення. Додатковим факультативним об'єктом злочину можуть бути права і свободи людини і громадянина, власність, економічні інтереси суб'єктів господарювання, порядок виконання службовими особами своїх повноважень тощо [11, с. 1211]. Як вбачається з наведеного, науковець обстоює думку про наявність двох безпосередніх об'єктів цього злочину. Цю позицію поділяє також і А.С. Беніцький. Так, у підручнику з особливої частини кримінального права за редакцією О.О. Дудорова та Є.О. Письменського (автор відповідної глави – А.С. Беніцький) щодо невиконання судового рішення зазначено: “Основний безпосередній об'єкт злочину – суспільні відносини у сфері правосуддя з приводу забезпечення належного виконання законних вироків, постанов, ухвал чи рішень суду, а також рішень Європейського суду з прав людини. Додатковий безпосередній об'єкт злочину – суспільні відносини у сфері охорони конституційних прав та основних свобод і законних інтересів людини та юридичних осіб, авторитет судових і правоохоронних органів, а також міжнародний авторитет держави” [22, с. 559].

Однією з доволі спірних позицій щодо визначення об'єкта злочину, передбаченого ст. 382 КК України, є ототожнення родового і безпосереднього об'єктів злочинів у сфері правосуддя. Наприклад, у дисертації М.О. Букач формулюється такий висновок: “Отже, родовим об'єктом злочину, передбаченого ст. 382 КК України, є такий різновид соціальних цінностей, як правосуддя, а саме – правозастосовна діяльність суду з розгляду і вирішення у встановленому законом порядку цивільних, господарських, адміністративних справ і кримінальних проваджень, що належать до його компетенції, з метою охорони прав і свобод людини і громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб та інтересів держави” [3, с. 54]. Подібний підхід спостерігаємо і в науковій статті А.А. Тертичної, де сама по собі

назва публікації сформульована як “Родовий та безпосередній об’єкти складу злочину, передбаченого ст. 382 КК України” [9].

З висвітленими вище підходами нам складно погодитись, оскільки їх автори ігнорують усталений у доктрині кримінального права поділ об’єкта злочину на класифікаційні групи. Якщо ми ведемо мову про окремий злочин, передбачений відповідною статтею (чи частиною статті) КК України, то маємо пов’язувати об’єкт цього злочину з поняттям безпосереднього об’єкта, а не родового. Справа в тому, що родовий (або груповий) об’єкт злочину є збірним поняттям, яке охоплює певну групу однорідних суспільних відносин, на які посягає така ж однорідна група злочинів. Це означає, що вислів “родовий об’єкт певного злочину” не лише містить у собі логічну суперечність, а й формулюється з істотним порушенням доктринальних уявлень про зміст і співвідношення родового, видового та безпосереднього об’єктів злочинів.

Варто зауважити, що видовий об’єкт теж є збірним поняттям, оскільки охоплює певну групу суспільних відносин, на які посягає група злочинів одного виду. Тому аргументи, висунуті проти позиції ототожнення родового та безпосереднього об’єктів злочинів, можна поширити і на спроби деяких науковців зрівняти видовий об’єкт злочинів, що пов’язані з невиконанням судового рішення, та безпосередній об’єкт злочину, передбаченого ст. 382 КК України. Зокрема, М.О. Букач стверджує: “Видовим об’єктом кримінального правопорушення, передбаченого ст. 382 КК України, є соціальні цінності у сфері правосуддя в частині своєчасного і належного виконання судових рішень, ухвалених судами України в загальному та особливому порядку та таких, що набрали законної сили, а також судових рішень, ухвалених у загальному порядку Європейським судом з прав людини. Основним безпосереднім об’єктом цього злочину є правосуддя в частині повного і своєчасного виконання судових рішень, ухвалених судами України або Європейським судом з прав людини у загальному порядку і таких, що набрали законної сили” [23, с. 8]. З одного боку, варто визнати, що М.О. Букач проводить розмежування між видовим та безпосереднім об’єктами злочинів, використовуючи поняття “загальний та особливий порядок виконання судових рішень”. Проте, з іншого боку, слід зауважити, що дисертантка пише про *видовий об’єкт окремого злочину*, а з таким підходом погодитись складно, оскільки характеристика видового об’єкта має пов’язуватися з певною групою злочинів, що виокремлена як частина родового об’єкта злочину. Суттєвою вадою слід визнати і те, що з тексту авторки не вбачається якихось відмінностей між видовим об’єктом злочинів проти правосуддя і основним безпосереднім об’єктом аналізованого злочину.

Отже, на підставі викладеного можна дійти таких висновків:

– зважаючи на класифікацію об’єктів злочину, складно погодитися з науковими позиціями тих авторів, які здійснюють ототожнення самостійних класифікаційних груп цих об’єктів;

– формулювання родового об’єкта може пов’язуватися лише з певною групою злочинів, що посягають на однорідну групу суспільних відносин. Тому словосполучення, які побудовані на кшталт “родовий об’єкт окремого злочину” слід визнати необґрунтованими. Аналогічне зауваження стосується й видового та підвидового об’єктів злочинів;

– опис безпосереднього об’єкта злочину має текстуально пов’язуватися лише з окремим різновидом злочину. Тому словосполучення “безпосередній об’єкт злочинів” теж є логічно необґрунтованим, оскільки йдеться про злочин в однині;

– видається, що родовий об'єкт злочинів проти правосуддя можна визначити як суспільні відносини між учасниками судочинства та іншими зацікавленими особами з приводу досягнення справедливого результату судової процедури.

Питання, що стосуються теоретично узгодженого визначення змісту видового та підвидового об'єктів злочинів, пов'язаних із невиконанням судового рішення, а також безпосереднього об'єкта злочину, передбаченого ст. 382 КК України, потребують подальшого дослідження в окремій науковій публікації.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Богонюк Г.І.* Кримінально-правова характеристика невиконання судового рішення: дис. ... канд. юрид. наук. Львів, 2016. 201 с.
2. Злочини проти правосуддя: навч. посібник / за заг. ред. В.І. Борисова, В.І. Тютюгіна. Харків: Нац. ун-т "Юридична академія України імені Ярослава Мудрого", 2011. 160 с.
3. *Букач М.О.* Кримінальна відповідальність за невиконання судового рішення: дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2017. 229 с.
4. *Головчук В.А.* Кримінально-правова охорона порядку виконання судових рішень: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2012. 264 с.
5. *Заліско О.І.* Правосуддя в Україні як об'єкт кримінально-правової охорони: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2015. 236 с.
6. *Луганський В.І.* Щодо визначення об'єкта складу злочину, передбаченого статтею 382 КК України. URL: <http://www.stattionline.org.ua/pravo/76/12167-shhodo-viznachennya-ob-yekta-skkladu-zlochynu-peredbachenogo-statteyu-382-kk-ukra%D1%97ni.html> (дата звернення: 10.11.2018).
7. *Палюх Л.М.* Деякі питання про об'єкт злочину "Невиконання судового рішення". Держава та регіони. Серія: Право. 2009. № 1. С. 50–55. URL: <http://pravoznavec.com.ua/period/article/10967/%CF#chapter> (дата звернення: 12.11.2018).
8. *Романишин О.Р.* Кримінально-правове забезпечення охорони порядку виконання судових рішень в Україні: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2018. 224 с.
9. *Тертична А.А.* Родовий та безпосередній об'єкти складу злочину, передбаченого ст. 382 КК України. Держава і право. Юридичні науки. 2017. Вип. 76. С. 180–189.
10. Велика українська юридична енциклопедія: у 20 т. Т. 17: Кримінальне право / редкол.: В.Я. Тацій (голова), В.І. Борисов (заст. голови) та ін.; Нац. акад. прав. наук України; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків: Право, 2017. 1064 с.
11. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України / за ред. М.І. Мельника, М.І. Хавронюка. 10-те вид., переробл. та доповн. Київ: ВД "Дакор", 2018. 1368 с.
12. *Шепітько М.В.* Злочини проти правосуддя: еволюція поглядів та наукові підходи до формування засобів протидії: монографія. Харків: Право, 2018. 408 с.
13. *Навроцький В.О.* Кримінальне право України. Особлива частина: курс лекцій. Київ: Знання, КОО, 2000. 771 с.
14. *Мельник Р.* Проблеми визначення родового об'єкта злочинів проти правосуддя. Науковий часопис Національної академії прокуратури України. 2014. № 1. С. 100–107.
15. *Фролов Е. А.* Спорные вопросы общего учения об объекте преступления. Сборник научных трудов Свердловского юрид. ин-та. Вып. 10. Свердловск: СвЮИ, 1969. С. 184–225.
16. *Краснопев В.А.* Объект преступления в российском уголовном праве (теоретико-правовой анализ): дис. ... канд. юрид. наук. Кисловодск, 2001. 186 с.
17. *Тацій В.Я.* Об'єкт і предмет злочину в кримінальному праві: монографія. Харків: Право, 2016. 256 с.
18. *Коржанский Н.И.* Объект и предмет уголовно-правовой охраны. Москва: Академия МВД СССР, 1980. 248 с.
19. Українське кримінальне право. Загальна частина: підручник / за ред. В.О. Навроцького. Київ: Юрінком Інтер, 2013. 712 с.
20. *Музыка А. А.* Відповідальність за злочини у сфері обігу наркотичних засобів. Київ: Логос, 1998. 324 с.
21. Кримінальний кодекс України. Науково-практичний коментар: у 2 т. / за заг. ред. В.Я. Тація, В.П. Пшонки, В.І. Борисова, В.І. Тютюгіна. 5-те вид., доповн. Т. 2: Особлива частина / Ю.В. Баулін, В.І. Борисов, В.І. Тютюгін та ін. Харків: Право, 2013. 1040 с.
22. Кримінальне право. Особлива частина: підручник / за ред. О.О. Дудорова, Є.О. Письменського. Луганськ: Вид-во "Елтон-2", 2012. Т. 2. 704 с.

23. *Букач М.О.* Кримінальна відповідальність за невиконання судового рішення: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2017. 18 с.

REFERENCES

1. *Bohoniuk, H.I.* (2016) Kryminalno-pravova kharakterystyka nevykonannya sudovoho rishennya. "Criminal Law Characteristic of Non-Enforcement of a Court Decision": thesis ... candidate of law. Lviv. 2016, 201p. [in Ukrainian].
2. *Zlochyny proty pravosuddya.* Crimes against Justice: manual / editors V.I. Borysov, V.I. Tiu-tiuhin. Kharkiv: National University "Law Academy of Ukraine named after Yaroslav the Wise", 2011. 160 p. [in Ukrainian].
3. *Bukach, M.O.* (2017) Kryminalna vidpovidalnist za nevykonannya sudovoho rishennya. "Criminal Liability for Non-Enforcement of a Court Decision": thesis. ... candidate of law. Kharkiv. 229 p. [in Ukrainian].
4. *Holovchuk, V.A.* (2012) Kryminalno-pravova okhorona poryadku vykonannya sudovykh rishen. "Criminal Law Enforcement Order Execution": thesis ... candidate of law. Kyiv. 264 p. [in Ukrainian].
5. *Zalisko, O.I.* (2015) Pravosuddya v Ukrayini yak obyekt kryminalno-pravovoyi okhorony. "Justice in Ukraine as an Object of Criminal Law Protection": thesis ... candidate of law. Kyiv. 236 p. [in Ukrainian].
6. *Luhanskyi, V.I.* Shchodo vyznachennya obyekta skladu zlochynu, peredbachenoho statteyu 382 KK Ukrayiny. "About the Definition of the Object of the Crime Envisaged by Article 382 of the Criminal Code of Ukraine". URL: <http://www.stattionline.org.ua/pravo/76/12167-shhodo-vyznachennya-obyekta-skladu-zlochynu-peredbachenogo-statteyu-382-kk-ukra%D1%97ni.html> (Date of Application: 10.11.2018) [in Ukrainian].
7. *Palukh, L.M.* (2009) Deyaki pytannya pro obyekt zlochynu "Nevykonannya sudovoho rishennya". "Several Issues about the Object of the Crime "Non-Fulfillment of Court Decision"". State and Regions. Series: Right No 1, 50–55 pp. (Date of Application: 12.11.2018) [in Ukrainian].
8. *Romanyshyn, O.R.* (2018) Kryminalno-pravove zabezpechennya okhorony poryadku vykonannya sudovykh rishen v Ukrayini. "Criminal Law Support of the Protection of Court Decisions in Ukraine": thesis ... candidate of law. Kyiv. 224 p. [in Ukrainian].
9. *Tertychna, A.A.* (2017) Rodovyy ta bezposeredniy obyekty skladu zlochynu, peredbachenoho st. 382 KK Ukrayiny. "Indigenous and Immediate Objects of the Crime, Envisaged in Art. 382 of the Criminal Code of Ukraine". State and Law. Law Sciences. Issue 76, 180–189 pp. [in Ukrainian].
10. Velyka ukrayinska yurydychna entsyklopediya. "The Great Ukrainian Law Encyclopedia": in 20, 17vol: Criminal Law/ Editorial board: V.Y. Tatsi (chairman), V.I. Borisov (Deputy Chairman), etc.; National Academy of Legal Sciences of Ukraine; Institute of State and Law V. Korytsky of the National Academy of Sciences of Ukraine; Yaroslav Mudryi National Law University. Kharkiv: Law, 2017. 1064 p. [in Ukrainian].
11. Naukovo-praktychnyi komentar Kryminalnoho kodeksu Ukrayiny. "Scientific and Practical Commentary of the Criminal Code of Ukraine" / ed. E. Melnik, M.I. Havronyuk. 10th edition. Kyiv: VD "Dakar", 2018. 1368 p. [in Ukrainian].
12. *Shepitko, M.V.* (2018) Zlochyny proty pravosuddya: evolyutsiya pohlyadiv ta naukovi pidkhody do formuvannya zasobiv protydyi. "Crimes against Justice: Evolution of Views and Scientific Approaches to the Creation of Countermeasures": monograph. Kharkiv: Right. 408 p. [in Ukrainian].
13. *Navrotskyi, V.O.* (2000) Kryminalne pravo Ukrayiny. Osoblyva chastyna. "Criminal Law of Ukraine". Special Part: Course of Lectures. Kyiv: Knowledge. 771 p. [in Ukrainian].
14. *Melnik, R.* (2014) Problemy vyznachennya rodovoho obyekta zlochyniv proty pravosuddya. "Issues of Determination of the Generic Object of Crimes against Justice". Scientific Journal of the National Academy of Public Prosecutor of Ukraine No 1, 100–107 pp. [in Ukrainian].
15. *Frolov, Y.A.* (1969) Spornyye voprosy obshchego ucheniya ob obyekte prestupleniya. "Controversial Issues of the General Theory of the Object of the Crime": collection of scientific works of Sverdlovsk Legal Inst. Issue 10. Sverdlovsk. P. 184–225 [in Russian].
16. *Krasnopieiev, V.A.* (2001) Obyekt prestupleniya v rossiyskom ugolovnom prave (teoretiko-pravovoy analiz. "The Object of a Crime in Russian Criminal Law (theoretical and legal analysis)": thesis ... candidate of law. Kislovodsk. 186 p. [in Russian].
17. *Tatsiy, V.Y.* (2016) Obyekt i predmet zlochynu v kryminalnomu pravi. "Object and Subject of the Crime in the Criminal Law": monograph. Kharkiv: Right. 256 p. [in Ukrainian].
18. *Korzhanskyi, N.I.* (1980) Obyekt i predmet ugolovno-pravovoy okhrany. "The Object and Subject of Criminal Law Protection". Moscow. 248 p. [in Russian].
19. Ukrayinske kryminalne pravo. "Ukrainian Criminal Law". General part: textbook / ed. V.O. Navrotskyi. Kyiv: Yurinkom Inter, 2013. 712 p. [in Ukrainian].

20. *Muzyka, A.A.* (1998) Vidpovidalnist za zlochyny u sferi obihu narkotychnykh zasobiv. "Responsibility for Crimes in the Sphere of Drugs Circulation". Kyiv: Logos, 324 p. [in Ukrainian].
21. "Kryminalnyy kodeks Ukrayiny. Naukovo-praktychnyy komentar". The Criminal Code of Ukraine. Scientific and Practical Comment: in 2 vol. / editors V.Y. Tatiy, V.P. Pshonka, V.I. Bory-sov and others. Vol. 2. Special Part. Kharkiv: Right, 2013. 1040 p. [in Ukrainian].
22. Kryminalne pravo. Osoblyva chastyna. "Criminal Law. Special part: textbook" / editors O.O. Dudorov, Y.O. Pysmenskyi. Luhansk: View of "Elton-2", 2012. Vol. 2. 704 p. [in Ukrainian].
23. *Bukach, M.O.* (2017) Kryminalna vidpovidalnist za nevykonannya sudovoho rishenny. "Criminal Liability for Non-Execution of a Court Decision": author's abstract of thesis ... candidate of law. Kharkiv, 2017. 18 p. [in Ukrainian].

UDC 343.369

O.S. Chorna,
Postgraduate of the
Institute of State and Law. V.M. Koretsky NASU,
Kyiv, Ukraine

DIRECT OBJECT OF CRIME "NON-FULLFILLMENT OF JUDGEMENT": SCIENTIFIC VIEWS ON THEORETICAL BASIS FOR THE CLASSIFICATION OF CRIME OBJECTS

In the publication, the issue of coherence of scientific views on the object of the crime, stipulated by Art. 382 of the Criminal Code of Ukraine, with the theoretical principles of classification of objects of crimes is actualized and considered.

It was emphasized that in the domestic theory of criminal law a situation has arisen when the number of approaches to the definition of the object of a crime "failure to comply with a judicial decision" has not yet acquired a qualitative content. In this connection it is proved that the solution of the issue of consistency of scientific views on the object of the crime, provided by Art. 382 of the Criminal Code of Ukraine, with the theoretical principles of classification of objects of a crime is an important scientific task of domestic criminal-law doctrine.

The ideas of distinguishing not only of a generic but also a subgeneric object for certain a group of crimes against justice is accepted positively.

Given the classification of the objects of the crime, it is difficult to agree with the scientific positions of those authors who carry out the identification of independent classification groups of these objects. In this connection, critical considerations have been made regarding the identification by some scientists of the genus, species and direct objects of crimes.

It is concluded that the formulation of the generic object can be associated only with a certain group of crimes that encroach on a homogeneous group of social relations. Therefore, the words built on the kind of "generic object of a separate crime" should be considered unfounded. A similar remark applies to the species and underlying objects of crime.

At the same time, arguments are put forward in favor of the fact that the description of the direct object of the crime should be textually bound only with a separate type of crime. Therefore, the phrase "direct object of crime" is also logically unreasonable, since it is a crime in the singular.

The view was expressed that the generic object of crimes against justice can be defined as the social relations between the parties to the legal proceedings and other

interested persons concerning the achievement of a fair outcome of the judicial procedure.

Theoretical basis for further study of the content and the ratio of the classification categories of objects of crimes against justice was created.

Paper presents the theoretical position in relation to the correct statement of the content of generic, species, subordinate and direct objects of crimes against justice. It can be applied while studying objects of any other groups of crimes.

Matters related to the theoretically consistent definition of the content of generic and subgeneric objects of crimes related to the non-execution of a court decision, as well as the direct object of a crime foreseen in Art. 382 of the Criminal Code of Ukraine, require further research in another publication.

Keywords: crime against justice, judgement unsatisfaction, generic object of crime, specific object of crime, direct object of crime.

Отримано 28.11.2018

ЮРИДИЧНА ПСИХОЛОГІЯ

УДК 159.922

В.І. Барко,

доктор психологічних наук, професор,
головний науковий співробітник ДНДІ МВС України,
м. Київ, Україна,
ORCID ID 0000-0003-4962-0975,

В.В. Барко,

кандидат педагогічних наук,
старший науковий співробітник ДНДІ МВС України,
м. Київ, Україна,
ORCID ID 0000-0002-3836-2627

ПСИХОЛОГІЧНІ ЧИННИКИ РОБОТИ МЕНЕДЖЕРА З ОСОБОВИМ СКЛАДОМ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

Стаття присвячена пошуку психологічних чинників вдосконалення підготовки керівників підрозділів Національної поліції до здійснення ефективного управління персоналом. Показано, що в основі сучасних концепцій поліцейського менеджменту лежать ідеї проактивного підходу, покликаного забезпечити психологічну профілактику конфліктів, стресів, невдоволення працівників тощо. Психологічними умовами його здійснення є реалізація керівником гуманістичного підходу до працівників; організація командної роботи; мотивація роботи поліцейських.

Ключові слова: психологічні засади, управління персоналом, психопрофілактична робота, поліція, керівники, професійно-психологічний тренінг.

Статья посвящена поиску психологических факторов совершенствования подготовки руководителей подразделений Национальной полиции к управлению персоналом. В основу современных концепций полицейского менеджмента положены идеи проактивного подхода, призванного обеспечить психологическую профилактику стрессов, конфликтов, недовольств. Психологическими условиями его осуществления являются: реализация гуманистического подхода к личности, командной работы, мотивация и работа полицейских.

Ключевые слова: психологические факторы, управление персоналом, психопрофилактическая работа, полиция, руководители, профессионально-психологический тренинг.

Національна поліція України – це державний правоохоронний орган, який функціонує з липня 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 провідних

© Барко В.І., Барко В.В., 2018

західноєвропейських країн; працівники української поліції виконують службові завдання в тісній взаємодії з населенням, вони діють на основі неухильного дотримання законності, прав людини і громадянина.

Службова діяльність поліцейських традиційно належить 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 порушень у психічній діяльності працівників поліції, появи посттравматичних розладів, схильності до девіантної поведінки і професійної деформації. Тому важливим напрямом підвищення ефективності функціонування нового правоохоронного органу є проведення керівником спеціальної психопрофілактичної роботи з персоналом поліцейських підрозділів, завданнями якої є усебічне забезпечення психологічного здоров'я працівників, здатності успішно протидіяти стресовим чинникам, конфліктам та іншим факторам ризику, які супроводжують їх професійну діяльність.

Метою статті є розкриття психологічних чинників здійснення керівниками поліцейських підрозділів ефективної діяльності з управління персоналом.

Аналіз теорії і практики здійснення психопрофілактичної роботи, а також психологічних засад управління персоналом поліції показав, що цим питанням приділяли увагу багато вітчизняних і зарубіжних науковців (О.М. Бандурка, О.В. Землянська, С.І. Яковенко, Б.Г. Бовін, М.І. Мягких, В.Є. Петров, М. Свон, Р. Чарльз та інші). Моделі поліцейського менеджменту пройшли значний еволюційний шлях – від бюрократизованих, “реактивних” до сучасних гуманістичних ідей, спрямованих на підтримання психічного і фізичного благополуччя поліцейських і соціально-психологічного клімату колективів підрозділів. Дослідники відзначають складність професійної правоохоронної діяльності, вказують на специфічні психологічні особливості, властиві менеджменту персоналом поліції, 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) залежність ефективності управлінських дій від індивідуально-психологічних якостей суб'єкта управління; 8) залежність результату діяльності поліцейського управлінця від чинників, які перебувають поза межами регулюючого впливу [1–5].

Сучасним напрямом світового поліцейського менеджменту є проактивний підхід до управління персоналом поліції, 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 психопрофілактики, попередження проблем та негараздів усередині поліцейської організації і в зовнішньому середовищі за рахунок дотримання керівником таких психологічних умов: а) забезпечення гуманістичного особистісно-орієнтованого підходу до працівників поліції; б) організації ефективної командної роботи та лідерства в поліцейських підрозділах; в) мотивації і стимулювання роботи працівників поліції, їх особистісного розвитку [6–7].

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 у діяльності поліцейських, який включав декілька видів запитань, що стосувались думок, очікувань, планів, мотивів, поведінки фахівців. За формою опитувальник містив закриті запитання в поліваріантній, шкальній або табличній формах, а також напівзакриті і відкриті запитання. З його допомогою обстежено 250 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 вибірки, умовою проведення якого є вірне представлення в експериментальній вибірці досліджуваної генеральної сукупності. Такий підхід дозволив відобразити реальне співвідношення в поліції працівників із різним досвідом і 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 стан їх психологічного здоров'я. Встановлено, що ставлення працівників поліції до власної професійної діяльності, системи управління і своїх керівників є досить негативним. Так, задоволеність власною професійною діяльністю висловили 55 % опитаних, натомість 18 % відмітили сильний прояв незадоволення і 27 % відзначили помірне невдоволення. Більшість поліцейських (67 %) усвідомлюють суспільну користь виконуваної професійної діяльності, проте 12 % такої користі не відчують. Не все гаразд у поліцейських складається у сфері стосунків із 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 це зазначили 72 % обстежених. Серед методів роботи з підлеглими є частка примусових, вважають 61 % респондентів. Заохочення з боку керівництва не є поширеним явищем, вважають 68 % опитаних працівників, натомість покарання досить часто практикуються, вважають 65 % обстежених.

Приблизно третина обстежених поліцейських (32 %) відзначили лідерські якості свого керівника, проте 40 % вважають, що керівник підрозділу не є лідером. Окрім того, приблизно половина опитаних (46 %) зазначили, що керівники недостатньо знають своїх працівників і вказали на наявність проблем у взаємодії з підлеглими. 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). Конфлікти є досить поширеним явищем у професійному середовищі працівників поліції (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 втома 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 при виконанні службових обов'язків (53 %).

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, підозрливості, ненависті тощо) у процесі професійної діяльності (29 %), відчують потребу у психологічній допомозі у процесі діяльності (31 %). Також значними є потреба у професійно-правовій підготовці поліцейських (40 % опитаних), потреба у професійно-психологічній підготовці (52 %).

Працівники поліції вважають досить поширеними прояви девіантної поведінки у своєму професійному середовищі працівників, про це відзначили 25 % респондентів, її основними проявами є агресивність, надконтроль, зверхність і ригідність. Керівники, у свою чергу, також дотримуються думки про наявність проявів девіантної поведінки серед підлеглих (33 % респондентів).

Таким чином, проведене дослідження виявило значну кількість психологічних проблем у діяльності працівників Національної поліції. Подальше підвищення ефективності діяльності поліцейських вбачається у розробці системи психологічного забезпечення службової діяльності поліцейських, спрямованої на психопрофілактику, збільшення задоволення поліцейських професійною діяльністю, ефективну міжособистісну комунікацію, розвиток лідерського потенціалу, командну роботу, профілактику конфліктів і дистресів у професійній діяльності тощо.

Як зазначалося, теоретики проактивного поліцейського управління визначили основні психологічні умови ефективного менеджменту, яких повинні дотримуватись керівники: забезпечення гуманістичного особистісно-орієнтованого підходу до працівників поліції; організація ефективної командної роботи та лідерства в поліцейських 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 поліцейського як до особистості, довіряє йому, цінує накопичений поліцейським практичний і життєвий досвід та знання. Гуманістичний підхід також реалізується керівником у процесі організації обміну думками, здійсненні зворотного зв'язку з підлеглими в нетравмуючій 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 працівника, наявність у нього нереалізованого потенціалу, який з різних причин може бути заблокованим, не повністю розкритим [5–6]. Отже, гуманістичний підхід пов'язується з вірою керівника в можливості професійного розвитку і особистісного росту поліцейських. Досвід показує, що гуманістичний 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 та 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 становить обмежене соціальне об'єднання, яке працює всередині більшого колективу і для якого характерне

ідентифіковане членство, наявність чітко визначеного завдання або їх сукупності. Необхідною 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 команді 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 членів команди; задоволення потреб особистості у значимості поваги; наявність лідера, який очолює команду. Типові професійні групи працівників поліції, які об'єднують співробітників за функціональним принципом (патрульна, кримінальна, спеціальна поліція тощо), мають діяти як команди. Для створення команди поліцейського підрозділу керівник має стати водночас його лідером, поєднувати у собі добре розвинені здібності організатора, професіонала і особистості, яку поважають усі члени групи. Внаслідок процесів групової диференціації в кожного працівника в групі утворюється свій статус, тобто місце в групі, зумовлене його правами і обов'язками (груповою роллю), а також престиж – ступінь визнання групою людських заслуг [4].

Власні дослідження показали, що для успішного формування і згуртування команди керівник має: визначити організаційну структуру команди, підібрати її склад, розподілити функції і обов'язки; призначити керівників і відповідальних за певні напрями; 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 мають 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 можна 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 особистості – сильного чи слабого – належить поліцейський. 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 впевненість, діяти сміливо і наполегливо.

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 має включати в себе людей різних типів, неефективною буде група, до якої входять, наприклад, поліцейські з неврівноваженою нервовою системою або з низькою лабільністю нервових процесів. Позитивні сторони кожного типу найповніше проявляються в 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. Окрім цього, у сформованій команді учасники завжди розподіляються за виконуваними ролями. Дуже важливо, щоб керівник-лідер міг забезпечити оптимальний розподіл командних ролей у 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.

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, особистий розвиток працівників. Досвід показує, що в гуманістичній концепції проактивного управління основним методом мотивації і стимулювання поліцейських є заохочення. Цей метод являє собою схвалення діяльності і поведінки підлеглого, він полягає 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 має бути справедливим та своєчасним, враховувати характер дій, 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.

Заохочення може бути у формі схвалення, яке являє собою позитивним відгуком про поведінку підлеглого. Схвалення виражається короткою реплікою,

яка підтверджує, що поліцейський діє правильно, наприклад, словами “правильно”, “молодець”, “так тримати” керівник висловлює задоволення і стимулює активність підлеглого. При схваленні керівнику також важливо дотримуватись низки психологічних правил, зокрема: а) схвалення має 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 має 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 – нагрудних знаків, почесних грамот, дострокове присвоєння чергового спеціального звання. Формою заохочення є також дострокове зняття з підлеглого раніше накладеного стягнення. Створення перспектив просування по службі становлять ще одну форму заохочення і засіб особистісного розвитку працівників поліції. Службове зростання є важливим шляхом реалізації потреб особистості у визнанні і приналежності до групи. 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, зміни в морально-психологічному стані особистості працівника. З метою особистісного розвитку поліцейських доцільно застосовувати технологію професійно-психологічного тренінгу. Такий тренінг розроблений групою авторів (під керівництвом В.І. Барка), 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, досвід його використання свідчить про інтерес з боку поліцейських і його ефективність.

Досвід роботи поліцейських менеджерів розвинутих зарубіжних країн свідчить про зростаючу увагу до вивчення психологічних чинників ефективності роботи з персоналом поліції, створення належних умов для збереження фізичного і психологічного здоров’я поліцейських, проведення психопрофілактичної роботи. Діяльність поліцейських є складною, 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 має забезпечити психологічну профілактику негараздів у поліцейській організації, попередження конфліктів, стресів, невдоволення працівників. Психологічними умовами здійснення проактивного управління персоналом є реалізація керівником гуманістичного особистісно орієнтованого підходу до працівників поліції; організація ефективної командної роботи та лідерства в поліцейських підрозділах; мотивація і стимулювання роботи працівників поліції, їх особистісного розвитку. Проактивний підхід до управління забезпечує високу ефективність роботи поліцейських підрозділів, з метою його реалізації важливо здійснювати спеціальну професійно-психологічну підготовку керівників поліції, спрямовану на формування навичок роботи з персоналом, впроваджувати у процес професійної підготовки і підвищення кваліфікації керівників поліцейських підрозділів технологію професійно-психологічного тренінгу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Барко В.І. Психологія управління персоналом органів внутрішніх справ (проактивний підхід): монографія. Київ: Ніка-Центр, 2003. 448 с.
2. Журавлев А.Л. Коммуникативные качества личности руководителя и эффективность руководства коллективом. Вопросы психологии. 1993. № 1. С. 57–67.

3. *Мучински П.* Психология, профессия, карьера. 7–е изд. Санкт-Петербург: Питер, 2004. 539 с.
4. *Мескон М.Х., Альберт М., Хедоури Ф.* Основы менеджмента: пер. с англ. Москва: 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.
7. *Barko V., Beck A., Tatarenko A.* (2002) Developing of Police Management Training in Post-Soviet Societies: Understanding the Context and setting the Agenda. *Police Quarterly*. Vol. 5. № 4. P. 447–469.

REFERENCES

1. *Barko, V.I.* (2003) *Psykhologhiia upravlinnia personalom orhaniv vnutrishnikh sprav (proaktyvnyi pidkhd): monohrafiia*. “Psychology of Personnel Management in the Internal Affairs (Proactive Approach)”: monograph. Kyiv: Nika-Center. 448 p. [in Ukrainian].
2. *Zhuravliov, A.L.* (1993) *Kommunikativnyye kachestva lichnosti rukovoditelya i effektivnost' rukovodstva kollektivom*. “Communicative Qualities of the Personality of the Leader and the Effectiveness of Team Management”. *Issues of Psychology* No 1, 57–67 pp. [in Russian].
3. *Muchynskiy, P.* (2004) *Psykhologhiya, professyia, karera*. “Psychology, Profession, Career”. 7th ed. St. Petersburg: Peter. 539 p. [in Russian].
4. *Meskon, M.Kh., Albert, M., Khedoury, F.* (1992) *Osnovy menedzhmenta*. “Bases of Management”: transl. from English. Moscow: Delo. 702 p. [in Russian].
5. *Svon, R.D.* (2000) *Effektivnost' pravookhranitel'noy deyatel'nosti i yeye kadrovoye obespecheniye v SSHA i Rossii*. “The Effectiveness of Law Enforcement and Its Staffing in the United States and Russia”. St. Petersburg: Aletheia. 296 p. [in Russian].
6. *Charlz, M.T.* (2000) *Sovremennoye sostoyaniye i perspektivy professional'noy podgotovki sotrudnikov politsii (militsii) SSHA i Rossii*. “The Current State and Prospects of Professional Training of Police Officers (militia) of the USA and Russia”. St. Petersburg: Aletheia. 268 p. [in Russian].
7. *Barko, V., Beck, A., Tatarenko, A.* (2002) *Developing of Police Management Training in Post-Soviet Societies: Understanding the Context and Setting the Agenda*. *Police Quarterly* 4. Vol. 5. P. 447–469 [in English].

UDC 159.922

V.I. Barko,

Doctor of Psychological Sciences, Full Professor,
Chief Researcher, State Research Institute MIA Ukraine, Kyiv, Ukraine,
ORCID ID 0000-0003-4962-0975

V.V. Barko,

Candidate of Pedagogical Sciences, Senior Researcher,
State Research Institute MIA Ukraine, Kyiv, Ukraine,
ORCID ID 0000-0002-3836-2627

PSYCHOLOGICAL FACTORS OF MANAGER'S WORK WITH THE STAFF OF THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE

Paper is devoted to the issue of preparing the heads of the units of the National Police for the effective management of personnel. Experience of the work of the police managers of developed foreign countries shows growing attention to the study of psychological factors of the effectiveness of the police, the creation of conditions for the preservation of physical and psychological health of staff, the conduct of psychoprophylaxis.

Paper shows that activities of the policing are one of the most complicated, accompanied by significant physical and psychological stresses on employees, often poses a threat to their lives and health. Paper focuses on the bases of modern concepts of police management which are the idea of a proactive approach, aimed to provide psychological prevention of conflicts, stress, employee dissatisfaction, etc.

It was established that the psychological conditions for the implementation of such a management are realization by the chief of a humanistic personally oriented approach to the police personnel; organization of an effective team work and leadership in divisions; motivation and stimulation of the activities.

It is the proactive approach to the management that ensures the high work efficiency of police subdivisions and ensures their physical and psychological health. Paper shows that in order to implement it is important to carry out the psychological training of the police chiefs, aimed at development of skills of proactive personnel management.

Effective means of such training is the introduction into practice of occupational trainings of police subdivisions chiefs of the technology of professional psychological training.

Keywords: psychological principles, personnel management, psychoprophylaxis, police, managers, professional psychological training.

Отримано 22.11.2018

УДК 159.922

В.І. Барко,

доктор психологічних наук, професор,
головний науковий співробітник ДНДІ МВС України,
м. Київ, Україна,
ORCID ID 0000-0003-4962-0975,

Л.А. Кирієнко,

провідний науковий співробітник ДНДІ МВС України,
м. Київ, Україна,
ORCID ID 0000-0001-9394-1288,

В.В. Барко,

кандидат педагогічних наук,
старший науковий співробітник ДНДІ МВС України,
м. Київ, Україна,
ORCID ID 0000-0002-3836-2627

ТЕОРЕТИКО-ПСИХОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ВИКОРИСТАННЯ СУБ'ЄКТИВНИХ ОПИТУВАЛЬНИКІВ ПРИ ПРОВЕДЕННІ КОНКУРСУ НА ЗАНЯТТЯ КЕРІВНИХ ПОСАД У НАЦІОНАЛЬНІЙ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

Стаття присвячена проблемі розробки теоретичних засад і методичного психодіагностичного інструментарію проведення процедури конкурсу на заняття керівних посад у системі Національної поліції України. Викладено теоретичні основи і внутрішню структуру процесу діагностики професійної придатності особистості до керівної діяльності. При розробці моделі психодіагностики професійної придатності і перевірці висунутої гіпотези реалізовано концепцію, у якій визначальною типологічною діагностичною ознакою є наявність на всіх рівнях особистості емоційно-динамічного патерну, який проявляється в одній або декількох провідних тенденцій. Наведено результати експериментального дослідження, спрямованого на визначення ступеня зв'язку між базовими шкалами поширених особистісних опитувальників у межах моделі, яка відображає контрастні індивідуально-психологічні властивості. Запропоновано комплекс психодіагностичних методик, які уможливають системне прогнозування професійної придатності кандидатів на керівні посади поліції.

Ключові слова: Національна поліція, психодіагностичні методики, психологічний відбір, конкурс, керівні посади, провідна тенденція, професійна придатність.

Статья посвящена проблеме разработки теоретических основ и психодиагностического инструментария проведения процедуры конкурса на занятие руководящих должностей в системе Национальной полиции Украины. Представлены теоретические основы и внутренняя структура диагностики профессиональной пригодности личности к руководящей деятельности. При разработке модели профессиональной пригодности реализована концепция, в которой определяющим типологическим диагностическим признаком является присутствие на всех уровнях личности эмоционально-динамического паттерна, проявляющегося одной

или несколькими ведущими тенденциями. Представлены результаты экспериментального исследования, направленного на определение степени связи между базисными шкалами популярных личностных опросников в рамках модели, отражающей контрастные индивидуальные свойства. Предложен комплекс психодиагностических методик, которые позволяют системно прогнозировать профессиональную пригодность кандидатов на руководящие должности полиции.

Ключевые слова: *Национальная полиция, психодиагностические методики, психологический отбор, конкурс, руководящие должности, ведущая тенденция, профессиональная пригодность.*

Одним із напрямів підвищення ефективності діяльності Національної поліції України є вдосконалення системи професійного добору керівних кадрів. Дослідження показують, що наявні вітчизняні системи психодіагностики і прогнозування придатності керівників-правоохоронців, які використовуються у процесі професійного психологічного відбору, характеризуються фрагментарністю, відсутністю чітких методологічних орієнтирів. Особливо це стосується такої поширеної групи психодіагностичних методик, як суб'єктивні опитувальники. Тому дедалі більш актуальною стає проблема теоретичного обґрунтування, розробки та підбору ефективних і надійних психодіагностичних засобів, використання яких уможливило б здійснення підбору керівників поліцейських підрозділів, котрі за своїми індивідуальними якостями найбільш відповідають професійним вимогам. Тому **метою** цієї статті є розкриття теоретичних підходів, що можуть бути покладені в основу розробки психологічного інструментарію для проведення конкурсу на заняття керівних посад у Національній поліції.

Питанням організації та здійснення професійного відбору керівного персоналу правоохоронних органів приділяли увагу вітчизняні й зарубіжні дослідники – О.М. Бандурка, В.І. Барко, О.В. Землянська, В.О. Криволапчук, О.І. Кудерміна, В.О. Лефтеров, О.М. Цільмак, С.І. Яковенко; П. Айнсворт, М.І. Мягих, В.Є. Петров, А. Сошников та інші [1; 3; 4; 6; 7]. Аналіз теорії та практики професійного психологічного відбору керівників засвідчив, що у процесі вивчення особистості кандидатів на керівні посади традиційно увага зверталась на значну кількість якостей та індивідуальних рис. Наказом МВС України від 25.12.2015 № 1631 “Про організацію добору (конкурсу) та просування по службі поліцейських” затверджено типовий порядок проведення конкурсу на службу до поліції та/або зайняття вакантної посади, який передбачає тестування кандидатів з метою вивчення загальних здібностей і навичок, а також особистісних характеристик обстежуваних, однак перелік таких здібностей і характеристик відсутній. Дослідження показало, що з метою діагностики профпридатності керівного складу традиційно використовувались численні опитувальники для визначення особливостей характеру, емоційно-вольової та мотиваційної сфери особистості, проте поза увагою нерідко залишаються фундаментальні індивідуально-психологічні характеристики, від яких, насамперед, залежить успіх управлінської правоохоронної діяльності – неусвідомлювані мотиви і риси характеру, стресостійкість, відкритість досвіду, принциповість, лояльність і толерантність [7; 13]. Також недостатньо уваги приділялось використанню методів і засобів, які дозволяють оцінити емоційний інтелект кандидата, його комунікативний потенціал і управлінські здібності. Нерідко опитувальники підбирались без урахування вимог оптимальності, не об'єднувались загальною теоретичною концепцією, їх використання не забезпечувало отримання чіткого прогнозу успішності діяльності особистості.

Наукова новизна дослідження полягає в тому, що вперше авторами на основі експериментального дослідження запропоновано нові теоретичні підходи до підбору методичного психодіагностичного інструментарію проведення процедури конкурсу на заняття керівних посад у системі Національної поліції України.

З метою розробки дієвої системи психологічного відбору керівників поліцейських підрозділів варто, насамперед, визначити вихідні методологічні позиції, які можуть бути покладені в основу концепції психодіагностики професійної придатності поліцейського менеджера. Відомо, що психодіагностика професійної придатності та надійності традиційно заснована на уявленні про властивості (риси) як відносно стійкі характеристики людини, що мало змінюються з часом і дозволяють прогнозувати її поведінку (Р. Кеттелл). Математично сказане можна представити формулою: $B = f(p \times s)$, де B – поведінка, p – риса, s – ситуація.

Під рисою (*trait*), або якістю (*personal quality*), розуміється стійка описова перемінна, яка зумовлює поведінку людини і формується під впливом організмичного, індивідного й особистісного рівнів. Припускається, що форми поведінки, які відповідають якостям (рисам), досить стійкі та проявляються в різноманітних ситуаціях, що визначає їх транситуативну стабільність.

Проте це основне положення теорії рис цілком слушно зазнає критики, оскільки поведінка певною мірою ситуативно специфічна, тобто залежить не лише від рис, а й від особливостей конкретної ситуації. Слід зазначити, що підсистема конституціональних рис (властивостей) не є культурно і популяційно специфічною, отже, психодіагностика цих рис дозволяє прогнозувати поведінку людини лише в дуже широкому класі ситуацій. Прихильники теорії рис розробили декілька моделей особистості (точніше індивідуальності), серед яких найбільш відомими є моделі Г.Ю. Айзенка, Р. Кеттелла, Л.М. Собчик.

Теорія Г.Ю. Айзенка побудована за ієрархічним принципом і включає опис трьохфакторної моделі психодинамічних властивостей (екстраверсія – інтроверсія, нейротизм – стабільність і психотизм), причому перші два фактори є вихідними (суперрисами). Модель Айзенка є ортогональною, тобто фактори незалежні один від одного і некорелюють між собою. Згідно з Л.М. Собчик, базовими ортогональними рисами є екстраверсія – інтроверсія і нейротизм – агресивність, вони доповнюються також ортогональними факторами ригідність – емотивність і сенситивність – спонтанність. Теорія Р. Кеттелла ґрунтується на побудові на основі рис особистісного профілю, тобто їх сукупності, що дозволяє прогнозувати поведінку людини в певній ситуації. У структурі особистості Р. Кеттелл виділяв визначальні та другорядні риси, за функціональною ознакою він виокремлював темпераментні, характерологічні й динамічні (ті, які забезпечують активність у досягненні мети).

Подальші дослідження індивідуальних відмінностей у поведінці, класифікація їх за категоріями особистісних якостей із використанням факторного і кластерного аналізу дозволила виокремити п'ять факторів, які виявили стійкість у різних вибірках і соціокультурних умовах (П. Коста, Р. Мак-Кра). Отримана структура особистості отримала назву “Велика п'ятірка” і містить такі виміри (в дужках наводяться прикметники, що отримали найбільші факторні навантаження): 1) екстраверсія (комунікабельний, енергійний, активний); 2) лагідність (сенситивний, добросердечний, довірливий, схильний до співробітництва, неконфліктний); 3) сумлінність (наполегливий, добросовісний, відповідальний, дисциплінований, організований); 4) нейротизм (неспокійний, невротичний, пригнічений); 5) відкритість досвіду (інтелект, фантазія, незалежність мислення, нестандартність). На

основі п'ятифакторної моделі особистості розроблений особистісний опитувальник NEO PI-R або “Локатор великої п'ятірки”.

У процесі дослідження нами була висунута гіпотеза стосовно того, що усі зазначені теорії можуть об'єднуватися в межах загального базового методологічного підходу, який ґрунтується на ідеях, розроблених Г. Айзенком і Л.М. Собчик. Цей підхід заснований на ортогональній моделі особистості й умовно може бути названий “Концепція провідних тенденцій”. При розробці оптимальної моделі психодіагностики профпридатності та перевірці висунутої гіпотези ми дотримувались концепції, у якій визначальною типологічною ознакою є наявність на всіх рівнях особистості емоційно-динамічного патерну, що проявляється однією або декількома провідними тенденціями [6; 7]. Провідна тенденція – стійка, стрижнева якість особистості, яка сягає корінням типу вищої нервової діяльності, конституціонально заданих властивостей нервової системи і надалі визначає індивідуальні властивості адаптаційних механізмів, стиль мислення, міжособистісної поведінки, силу потреб і мотивації, тип реакції на стрес. Стійка провідна індивідуально-особистісна тенденція (тенденції) впливає на формування більш високих рівнів орієнтації особистості – соціальної спрямованості, ієрархії цінностей, свідомої мотивації, моральних орієнтирів. Інтегративним центром цього конструкта є самосвідомість, яка включає усвідомлене “Я” в контексті соціальних відносин.

Відповідно до розглядуваного методологічного підходу індивідуально-особистісна типологія при визначенні професійної придатності особистості до діяльності має базуватися на протиставленні контрастних властивостей, які є ортогональними: інтроверсія – екстраверсія, тривожність – агресивність, лабільність – ригідність, сензитивність – спонтанність. Ці властивості співвідносяться з параметрами нервової системи: активованість – інактивованість, лабільність – інертність, динамічність збудження – динамічність гальмування, сила – слабкість).

З метою перевірки такої гіпотези нами проведено експериментальне дослідження, спрямоване на визначення ступеня зв'язку між базовими шкалами деяких поширених особистісних опитувальників у межах ортогональної моделі, яка відображає зазначені контрастні індивідуально-психологічні властивості. Оскільки таких нараховується вісім, для дослідження обрано надійні та валідні психодіагностичні методики, що уможливають діагностику зазначеної кількості рис, а саме: 1. *“Індивідуально-типологічний опитувальник”*, ІТО (Л.М. Собчик), містить вісім однойменних шкал (1 – екстраверсія; 2 – спонтанність; 3 – агресивність; 4 – ригідність; 5 – інтроверсія; 6 – сензитивність; 7 – тривожність; 8 – лабільність); 2. *“Стандартизований метод дослідження особистості”*, СМДО (Л.М. Собчик), містить 10 основних шкал (1 – надконтроль; 2 – депресивність; 3 – демонстративність; 4 – імпульсивність; 5 – жіночність; 6 – ригідність; 7 – тривожність; 8 – індивідуалістичність; 9 – оптимізм; 0 – соціальна інтроверсія); 3. *Проективний тест “Метод портретних виборів”*, МПВ (Л. Сонді), містить вісім шкал ваблень (1 – сексуальна недиференційованість; 2 – садизм; 3 – епілептоїдність; 4 – демонстративність; 5 – кататонічні прояви; 6 – паранояльні тенденції; 7 – депресивність; 8 – маніакальність); 4. *Опитувальник “Локатор великої п'ятірки”*, ЛВП (Дж. Ховард, П. Медина), містить п'ять шкал: 1 – екстраверсія; 2 – лагідність; 3 – сумлінність; 4 – нейротизм; 5 – відкритість досвіду; 5. *Опитувальник “Діагностика міжособистісних відносин”*, ДМВ (Т. Лірі), передбачає вісім типів міжособистісних відносин: 1 – владно-лідуючий; 2 – незалежно-домінуючий; 3 – прямолінійно-агресивний; 4 – недовірко-скептичний; 5 – покірсно-сором'язливий; 6 – залежно-слухняний; 7 – співпрацюючий-

конвенційний; 8 – відповідально-великодушний). Основною методикою визначення провідних тенденцій є опитувальник ІТО, розроблений Л.М. Собчик саме з цією метою, який характеризується високою надійністю і валідністю; саме за шкалами цього опитувальника проводилось зіставлення шкал інших тестів.

Вибірка складалась із керівників середньої ланки, які очолюють підрозділи патрульної та кримінальної поліції, що підвищували кваліфікацію на базі Харківського національного університету внутрішніх справ. Обстежено 60 осіб (усі – чоловіки, середній вік – 32 роки). Опитування здійснювалось на добровільній основі у груповій формі, використовувались двомовні (україно- і російськомовні) тексти опитувальників. Результати представлено в таблиці 1.

Таблиця 1

Кореляції шкал ІТО зі шкалами інших психодіагностичних методик

№	Шкали ІТО	Шкали СМДО	Шкали Сонді	Шкали ЛВП	Шкали ДМО
1	<i>екстраверсія</i>	0,59 (9)	0,61 (8)	0,49 (1)	0,48 (8) 0,44 (1)
2	<i>спонтанність</i>	0,68 (4)	0,55 (3)	?0,52 (2)	0,45 (2)
3	<i>агресивність</i>	0,66 (3)	0,64 (3)	?0,48 (2)	0,56 (3)
4	<i>ригідність</i>	0,63 (6) 0,66 (8)	0,70 (6) 0,48 (2)	0,57 (3)	0,51 (4)
5	<i>інтроверсія</i>	0,65 (9)	0,57 (1) 0,59 (5)	?0,54 (1)	0,47 (6)
6	<i>сензитивність</i>	0,55 (1) 0,58 (2)	0,68 (7) ?0,60 (8)	0,56 (2)	0,55 (5)
7	<i>тривожність</i>	0,67 (7)	0,48 (7) ?0,52 (2)	0,60 (4)	0,60 (6)
8	<i>лабільність</i>	0,65 (3)	?0,47 (6) 0,49 (8)	?0,50 (3)	0,51 (7)

Примітка: представлені статистично значущі коефіцієнти рангової кореляції Спірмена, $p \leq 0,05$; цифри в дужках означають номери шкал відповідних методик.

Як видно з таблиці, виявлені зв'язки загалом підтверджують теоретичні уявлення і висунуту гіпотезу. Базові шкали ортогональної моделі особистості, діагностовані за методом ІТО, корелюють із більшістю відповідних шкал використаних у дослідженні методик. Так, екстраверсія позитивно корелює зі шкалою 9 (оптимізм) опитувальника СМДО, шкалою 8 (маніакальність) тесту Сонді, шкалою 1 (екстраверсія) опитувальника ЛВП, октантами 1 (владно-лідуючий) і 8 (відповідально-великодушний) тесту ДМО. Тривожність має позитивні коефіцієнти кореляції зі шкалою 7 (тривожність) опитувальника СМДО, шкалою 7 (депресія) методу портретних виборів Сонді, шкалою 4 (нейротизм) опитувальника ЛВП і октантом 6 (залежно-слухняний) тесту ДМО, негативно корелює зі шкалою 2 (садизм) тесту Сонді. Ригідність позитивно корелює зі шкалами 6 (ригідність) і 8 (індивідуалістичність) за методом СМДО, шкалою 6 (паранояльність) тесту Сонді, шкалою 3 (сумлінність) опитувальника ЛВП і октантом 4 (недовірливо-скептичний) опитувальника ДМО.

Представлені в таблиці значущі коефіцієнти кореляції підтверджують конструктну валідність використаних у дослідженні опитувальників, а також

оптимальність теоретичного підходу щодо реалізації теорії провідних тенденцій з метою психологічної діагностики особистісних рис керівників поліції. Простежується взаємодоповнюваність запропонованого комплексу методик, а також те, що ортогональна модель особистості, спрямована на виявлення чотирьох протилежних полярних провідних тенденцій (екстраверсія – інтроверсія, тривожність – агресивність, ригідність – лабільність, сензитивність – спонтанність), відповідає вимогам оптимальності. Застосований комплекс методик чітко вписується в модель індивідуальності, яка уможливорює діагностику трьох основних складових особистості – підсистеми конституціональних властивостей (типу вищої нервової діяльності й темпераменту), характерологічних рис і здібностей (ставлення до себе, інших, до справи і речей; особливості інтелекту), вищих соціально-психологічних особистісних проявів (системи потреб і вищих мотивів, цінностей, особливостей міжособистісної взаємодії тощо).

Значущі кореляційні зв'язки між шкалами опитувальників ІТО, СМДО і ДМО були доволі очікуваними (наше дослідження, з деякими уточненнями, підтвердило дані, раніше отримані Л.М. Собчик), проте виявлення статистично значущих кореляцій між шкалами опитувальника ІТО і ЛВП, зокрема, шкалою сензитивності та уживчивості (0,56), а також шкалою ригідності та сумлінності (0,57) дозволяє дійти висновку, що опитувальник ЛВП, розроблений авторами на базі інших теоретичних підходів, також підтверджує універсальність теорії провідних тенденцій і правильність напряму пошуку оптимальної теоретичної концепції психодіагностики та комплексу психодіагностичних методик. Те ж саме стосується і виявлених зв'язків шкал ІТО зі шкалами МПВ (тесту Сонді), який ґрунтується на психодинамічній моделі особистості. Значущі кореляції ІТО з вісьмома вабленнями МПВ також підтверджують універсальність ортогональної моделі особистості для психодіагностики і той факт, що пропонуваній теоретичній підхід здатний об'єднувати різні за призначенням методики.

Таким чином, концептуальна схема оптимальної психологічної діагностики і прогнозування ефективності та надійності керівного персоналу поліції з метою профвідбору і подальшого психологічного моніторингу в процесі професійної діяльності має будуватися з урахуванням наукових досягнень, базуватися на концепції провідних тенденцій; зокрема, враховувати необхідність обов'язкової психодіагностики з метою профвідбору фундаментальних типологічних особливостей людини (типу реагування, рівня агресивності – тривожності, екстраверсії – інтроверсії, ригідності – лабільності тощо). Комплексне вивчення особистості керівника поліції, крім типологічних і характерологічних особливостей, має включати дослідження ступеня розвитку загальних здібностей, а також компонентів суб'єктивної готовності до діяльності, зокрема мотивів професійної діяльності. Тому для проведення прикладних досліджень оптимальний психодіагностичний комплекс має включати не лише суб'єктивні характерологічні опитувальники, а також об'єктивні методики вивчення складових управлінських здібностей (передусім інтелектуальних) і тести для дослідження мотиваційної та комунікативної сфер.

Психологічні методики діагностики професійної придатності керівників поліції мають методологічно взаємодоповнюватися в руслі концепції провідних тенденцій. До них доцільно віднести суб'єктивні *характерологічні опитувальники* – стандартизований метод дослідження особистості (СМДО) та індивідуально-типологічний опитувальник (ІТО) (Л.М. Собчик), опитувальник діагностики міжособистісних відносин (ДМВ) (Т. Лірі), опитувальник локатора великої

п'ятірки (ЛВП) (Дж. Ховарда, П. Медіни). Зазначений комплекс доцільно доповнити проєктивним методом портретних виборів (МПВ) (Л. Сонді), оскільки він уможливує визначення восьми базисних ваблень особистості та результати його використання корелюють із даними, отриманими за допомогою зазначених опитувальників. Також важливо використовувати *тести вивчення загальних здібностей*, зокрема вербальні та невербальні субтести тесту рівня і структури інтелекту Р. Амтхауера, тести дивергентного мислення Дж. Гілфорда й Е. Торренса, тести діагностики емоційного інтелекту (Р. Бар-Она, Д. Люсіна, М. Манойлової); *тести дослідження спрямованості особистості керівника*, такі як опитувальник рівня самоактуалізації Джонса-Крендалла, тест Г. Хекхаузена, тест С. Розенцвейга, опитувальник локусу контролю, опитувальник копінг-стратегій (С. Хобфол), опитувальники стилів керівництва (А.С. Петровська) і толерантності до невизначеності Мак-Лейна (адаптація О.Г. Луковицької). Дослідження підтвердили доцільність використання зазначеного психодіагностичного комплексу з метою прогнозування професійної придатності, ефективності та надійності керівного персоналу Національної поліції України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Барко В.І., Зелений В.І., Ірхін Ю.Б. Робоча книга керівника органу внутрішніх справ (психолого-педагогічний аспект): навч. посіб. Вінниця: Книга-Вега; Вінниц. обл. друк., 2009. 248 с.
2. Практикум по психологии / под ред. А.Н. Леонтьева, Ю.Б. Гиппенрейтер. Москва: Наука, 1972. 215 с.
3. Бандурка А.М., Бочарова С.П., Землянская Е.В. Профессионализм и лидерство. Харьков: ТИТУЛ, 2006. 578 с.
4. Кабаченко Т.С. Психология управления: учеб. пособие. Москва: Педагогическое общество России, 2003. 384 с.
5. Мучински П. Психология, профессия, карьера. 7-е изд. Санкт-Петербург: Питер, 2004. 539 с.
6. Собчик Л.Н. Психология индивидуальности. Теория и практика психодиагностики. Санкт-Петербург: Речь, 2003. 624 с.
7. Сошников А., Пеленицын А. Оценка персонала: психологические и психофизиологические методы. Москва: Эксмо, 2009. 240 с.

REFERENCES

1. Barko, V.I., Zelenyi, V.I., Irkhin, Yu.B. (2009) Robocha knyha kerivnyka orhanu vnutrishnikh sprav (psykhologo-pedagogichnyi aspekt): navch. posib. "Workbook of the Head of an Internal Affairs Department" (psychological and pedagogical aspect): manual. Vinnytsia: Book Vega. 248 p. [in Ukrainian].
2. Praktikum po psikhologii. "Practicum on Psychology" / ed. A.N. Leontyeva, Yu.B. Hippenreiter. Moscow: Science, 1972. 215 p. [in Russian].
3. Bandurka, A.M., Bocharova, S.P., Zemlyanskaya E.V. (2006) Professionalizm i liderstvo. "Professionalism and Leadership". Kharkiv: TITUL. 578 p. [in Russian].
4. Kabachenko, T.S. (2003) Psihologiya upravleniya: ucheb. posobie. "Psychology of Management": study. Moscow: Pedagogical Society of Russia. 384 p. [in Russian].
5. Muchinski, P. (2004) Psihologiya, professiya, kariera. "Psychology, Profession, Career". 7th ed. St. Petersburg: Peter. 539 p. [in Russian].
6. Sobchik, L.N. (2003) Psihologiya individualnosti. Teoriya i praktika psihodiagnostiki. "Psychology of Personality. Theory and Practice of Psychodiagnosics". St. Petersburg: Rech". 624 p. [in Russian].
7. Soshnikov, A., Pelenicyin, A. (2009) Otsenka personala: psihologicheskie i psihofiziologicheskie metody. "Estimation of Personnel: Psychological and Psychophysiological Methods". Moscow: Exmo. 240 p. [in Russian].

UDC 159.922

V.I. Barko,

Doctor of Psychological Sciences, Full Professor,
Chief Researcher, State Research Institute MIA Ukraine, Kyiv, Ukraine, ORCID
ID 0000-0003-4962-0975,

L.A. Kyriienko,

Leading Researcher, State Research Institute MIA Ukraine, Kyiv, Ukraine,
ORCID ID 0000-0001-9394-1288,

V.V. Barko,

Candidate of Pedagogical Sciences, Senior Researcher,
State Research Institute MIA Ukraine, Kyiv, Ukraine,
ORCID ID 0000-0002-3836-2627

THEORETICAL AND PSYCHOLOGICAL GROUNDS OF USING QUESTIONNAIRES FOR THE CONTEST FOR SENIOR POSITIONS IN THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE

Paper is devoted to the issue of the development of theoretical foundations and methodical psychodiagnostic tools for conducting a competitive procedure for occupation senior management positions in the system of the National Police of Ukraine. The theoretical bases and internal structure of the process of diagnostics of professional suitability of the personality for the management activity are described. In development of the model of psychodiagnosis of workability and testing of the hypothesis, a concept was introduced in which the determining topological diagnostic feature is the presence at all levels of the personality of an emotional dynamic pattern, represented by one or several leading tendencies.

The results of an experimental study aimed at determination of the degree of connection between the basic scales of common personal questionnaires within the framework of the model reflecting contrasting individual-psychological properties are presented.

It has been shown that the conceptual scheme of optimal psychological diagnostics and forecasting of an efficiency and reliability of the police chiefs for the purpose of professional separation and further psychological monitoring in the course of professional activity should be based on scientific achievements, based on the concept of leading tendencies; in particular, to take into account the necessity of compulsory psychodiagnosis in order to remove the fundamental typological features of a person (type of response, level of aggressiveness – anxiety, extraversion – introversion, rigidity – lability, etc.)

Comprehensive study of the personality of the head of the police, in addition to typological and characterological features, should include the study of the degree of development of general abilities, as well as components of subjective preparedness for activities, in particular motives for professional activity. Therefore, for the applied research, the optimal psycho-diagnostic complex should include subjective characterological questionnaires as well as objective methods for studying the components of managerial abilities (primarily intellectual) and tests for the research of motivational and communicative spheres.

Keywords: the National Police, psychodiagnostic methods, psychological selection, competition, leading positions, leading tendency, professional suitability.

Отримано 22.11.2018

УДК 303.425.6:351.74-051“2017”

А.А. Бова,

кандидат соціологічних наук, старший науковий співробітник,
начальник відділу ДНДІ МВС України,
м. Київ, Україна,
ORCID ID 0000-0003-1588-0250

ЗАДОВОЛЕНІСТЬ СЛУЖБОЮ В ОЦІНКАХ ПРАЦІВНИКІВ ПРАКТИЧНИХ ПІДРОЗДІЛІВ ПОЛІЦІЇ (ЗА МАТЕРІАЛАМИ ОНЛАЙН-ОПИТУВАННЯ 2017 РОКУ)¹

У статті розглядаються кількісні оцінки задоволеності працівників практичних підрозділів Національної поліції України різними аспектами своєї служби. Визначена ієрархія часткових показників задоволеності та їхній парний кореляційний зв'язок із загальним рівнем задоволеності службою. За допомогою факторного аналізу за методом головних компонент отримані інтегральні індекси задоволеності поліцейських службою. Емпіричною базою дослідження слугували результати інтранет-опитування, яке проведене за участі ДНДІ МВС України в 2017 році (n = 21465).

Ключові слова: поліція, онлайн-опитування, індекси задоволеності службою, Україна.

В статье рассматриваются количественные оценки удовлетворенности сотрудников практических подразделений Национальной полиции Украины различными аспектами своей службы. Определена иерархия частных показателей удовлетворенности и их парная корреляционная связь с общим уровнем удовлетворенности службой. С помощью факторного анализа по методу главных компонент получены интегральные индексы удовлетворенности полицейских службой. Эмпирической базой исследования послужили результаты интранет-опроса, проведенного при участии ГНИИ МВД Украины в 2017 году (n = 21465).

Ключевые слова: полиция, онлайн-опросы, индексы удовлетворенности службой, Украина.

Багатовимірний статистичний аналіз, представлений у цій роботі, ґрунтується на даних вивчення громадської думки працівників практичних підрозділів поліції (n = 21465), яке було проведене у 2017 р., через єдину цифрову відомчу телекомунікаційну мережу МВС. Нашою метою було, з одного боку, з'ясувати емпіричну структуру задоволеності службою персоналу поліції за допомогою експлораторного факторного аналізу, а з другого боку, – виявити вплив латентних факторів на загальний рівень задоволеності службою шляхом проведення множинного лінійного регресійного аналізу [1].

Відповіді опитаних працівників практичних підрозділів поліції стосовно різних складових службової діяльності пов'язані між собою. Значення критерію сферичності Бартлета, що перевіряє нульову гіпотезу про рівність кореляцій усіх змінних в генеральній сукупності нулю, є статистично значущим ($\chi^2(253) = 279941,73, p < 0,001$). Значення показника адекватності вибірки Кайзера – Майєра – Олкіна (КМО), який являє відношення суми квадратів кореляцій

¹ Закінчення. Початок у попередньому номері.

до підсумку суми квадратів кореляції та суми квадратів часткових кореляцій між змінними, становить 0,94. З метою зменшення розмірності даних 23 вихідні змінні (середньозважені оцінки) включено до факторного аналізу за методом головних компонент з varimax-обертанням та нормалізацією за Кайзером.

У таблиці 1 представлено матрицю факторних навантажень (відбиралися фактори, власне значення яких перевищує одиницю) – коефіцієнти кореляції Пірсона окремих індексів задоволеності з оціненими факторами, величини спільностей після вилучення факторів – частки дисперсій певних змінних, що пояснюються факторами, частку варіації, що припадає на відповідний фактор. Загалом чотири латентні фактори, які відбивають інтенсивність прояву задоволеності тими чи іншими складовими службової діяльності, описують 62,6 % загальної варіації вихідних змінних.

Індекс задоволеності організацією роботи та взаємовідносинами в колективі (F_1) ґрунтується на змінних, які відбивають соціально-психологічні аспекти формальної та неформальної взаємодії між працівниками (колегами по роботі, керівництвом), завантаженість роботою, ступінь можливої реалізації потреб працівників у саморозвитку, визнанні та матеріальному благополуччі.

Індекс задоволеності матеріальним і технічним забезпеченням службової діяльності (F_2) включає забезпеченість одностроєм нового зразка та засобами зв'язку, автотранспортом, витратними матеріалами, що необхідні працівникові поліції в сучасних умовах.

Індекс задоволеності забезпеченням службово-бойової діяльності (F_3) включає змінні, що характеризують специфіку поліції як органу виконавчої влади, діяльність якого спрямована на забезпечення охорони прав й свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки та порядку, “силовий” компонент роботи поліції, а саме забезпечення підрозділів ресурсами для виконання спеціальних завдань та створення належних умов для тренувань.

Індекс задоволеності робочим місцем (F_4) характеризує задоволеність інформаційним забезпеченням, офісною технікою, станом робочого місця.

Таблиця 1

Матриця факторних навантажень показників задоволеності службою працівників практичних підрозділів поліції (n = 21465) після обертання varimax з нормалізацією за Кайзером

Індекси, що фіксують задоволеність: ¹	Фактори ²				Спільності
	F_1	F_2	F_3	F_4	
Організацією управління в підрозділі	0,73				0,59
Взаємовідносинами з безпосереднім керівництвом	0,71				0,61
Можливостями професійного вдосконалення	0,69				0,61
Можливостями кар'єрного зростання	0,69				0,60
Психологічним кліматом, відносинами між колегами підрозділу	0,63		0,41		0,57
Станом взаємодії підрозділу з іншими підрозділами поліції	0,62			0,32	0,53
Рівнем навантаження	0,60	0,49			0,62
Забезпеченістю одностроєм нового зразка відповідно до сезону		0,75			0,65
Якістю матеріалів однострою		0,70			0,61
Забезпеченістю канцелярським приладдям (папір, картридж)		0,67		0,37	0,66

Індекси, що фіксують задоволеність: ¹	Фактори ²				Спільності
	F_1	F_2	F_3	F_4	
Забезпеченість службовим авто транспортом		0,61	0,57		0,70
Забезпеченість паливно-мастильними матеріалами		0,61	0,59		0,72
Забезпеченість засобами зв'язку		0,59	0,39	0,31	0,63
Режимом праці та відпочинку	0,55	0,56			0,64
Забезпеченість вогнепальною зброєю і боєприпасами			0,76		0,69
Забезпеченість спеціальними засобами			0,73		0,67
Базою та обладнанням для занять з вогневої підготовки			0,71		0,64
Умовами (місце, час, періодичність) для проведення фізичної підготовки	0,35		0,57		0,53
Доступом до мережі Інтернет				0,75	0,69
Доступом до баз даних, внутрішньої мережі				0,69	0,66
Забезпеченість комп'ютером, іншою офісною технікою		0,48		0,61	0,68
Станом робочого місця, приміщення для роботи (забезпеченість меблями)		0,41		0,55	0,60
Розміром грошового забезпечення	0,45			0,49	0,52
<i>Відсоток варіації, що обумовлений фактором</i>	<i>18,5</i>	<i>17,1</i>	<i>15,1</i>	<i>11,9</i>	

¹ Табличне запитання мало загальне формулювання “*Наскільки Ви задоволені такими складовими Вашої службової діяльності*”. Альтернативам відповідних підзапитань було присвоєно такі бали: “цілком задоволений(а)” – 5 балів, “швидше задоволений(а)” – 4 бали, “швидше не задоволений(а)” – 2 бали, “зовсім не задоволений(а)” – 1 бал, “важко відповісти/відмовляюсь відповісти” – 3 бали.

² Факторні навантаження, які менше, ніж 0,3, не показані.

Слід звернути увагу, що показники задоволеності працівників практичних підрозділів поліції рівнем навантаження і режимом праці та відпочинку пов'язані з першим й другим факторами. Витрати робочого часу на виконання певних видів службової діяльності залежать, з одного боку, від організації колективної праці, а з другого, – від складності завдання, яке необхідно вирішити в процесі службово-бойової діяльності.

Показники задоволеності забезпеченістю службовим автотранспортом та паливно-мастильними матеріалами мають майже рівні навантаження за другим й третім фактором: ці ресурси необхідні для виконання різноманітних завдань, що пов'язані зі службовою діяльністю, у тому числі з її службово-бойовою компонентою.

Окремий індекс задоволеності розміром грошового забезпечення має майже однакову кореляцію і з першим, і з четвертим фактором, а отже, подвійну інтерпретацію: одержувана матеріальна винагорода важлива не сама по собі, а у поєднанні з іншими умовами праці та психологічним кліматом у службовому колективі. Рівень одержуваної зарплати залежить від можливостей кар'єрного просування, професійного вдосконалення працівників, відносин з керівництвом та професійної командної роботи загалом. Своєю чергою можна припустити, що працівники, які виконують управлінські функції або переважно працюють з різноманітними документами, як правило, краще забезпечені офісною технікою, витратними матеріалами та більше задоволені розміром одержуваної зарплати.

Попри те, що деякі факторні навантаження перетинаються, експлораторний факторний аналіз виявив найбільш значущі виміри, що відбивають суб'єктивне

сприйняття правоохоронцями основних умов своєї праці. Результати багатовимірної статистичної аналізу можуть слугувати основою для побудови інших вимірних моделей задоволеності роботою.

Для з'ясування спільного впливу факторів, що становлять певні інтегральні індекси, на рівень задоволеності службою в цілому застосовано множинний лінійний регресійний аналіз за методом найменших квадратів. У таблиці 2 представлено основні параметри моделі, статистичну значущість оцінок за *t*-критерієм, 95% довірчий інтервал для коефіцієнтів регресії, значення парних коефіцієнтів кореляції предикторів з незалежною змінною. Скоректований коефіцієнт детермінації моделі, $R^2 = 0,44$.

Таблиця 2

Параметри регресійної моделі, що пояснює залежність загального рівня задоволеності службою працівників практичних підрозділів поліції від інтегральних індексів задоволеності (n = 21465)¹

	B	β	t	p	95% довірчий інтервал для B		r
					нижня границя	верхня границя	
					Константа	3,58	
Індекс задоволеності організацією роботи та взаємовідносинами в колективі (F ₁)	0,66	0,56	109,15	<0,001	0,65	0,67	0,56
Індекс задоволеності матеріальним і технічним забезпеченням службової діяльності (F ₂)	0,28	0,24	46,42	<0,001	0,27	0,29	0,24
Індекс задоволеності забезпеченням службово-бойової діяльності (F ₃)	0,20	0,17	33,78	<0,001	0,19	0,22	0,17
Індекс задоволеності робочим місцем (F ₄)	0,23	0,19	37,78	<0,001	0,22	0,24	0,19

¹ Примітка. Залежною змінною виступав індекс задоволеності службою в цілому, розрахований як середньозважена оцінка відповідей респондентів на запитання “Якою мірою Ви задоволені своєю службою в цілому?”, де альтернативам було присвоєно такі бали: “цілком задоволений(а)” – 5 балів, “швидше задоволений(а)” – 4 бали, “швидше не задоволений(а)” – 2 бали, “зовсім не задоволений(а)” – 1 бал, “важко відповісти/відмовляюсь відповідати” – 3 бали.

Константа та чотири коефіцієнти регресійного рівняння є статистично значущі. Виходячи з отриманих значень стандартизованих коефіцієнтів регресії, найбільшою мірою на загальний рівень задоволеності впливає значення інтегрального індексу, що відбиває специфіку формальних та неформальних службових відносин й задоволеність розміром грошовим забезпеченням. Менший вплив на загальний рівень задоволеності службою має задоволеність матеріальним і технічним забезпеченням службової діяльності, сприйняття комфорту робочого місця та задоволеність забезпеченням службово-бойової діяльності.

Показники задоволеності службою поєднують в собі як об'єктивні параметри службової діяльності, так і їхнє суб'єктивне сприйняття, що може також обумовлюватися певними діяльнісними й соціально-демографічними чинниками.

Зробимо такі висновки.

Для ефективного виконання службових обов'язків працівникам поліції необхідно мати доступ до всього комплексу специфічних ресурсів (зброї та спецзасобів, автотранспорту, сучасних засобів зв'язку та документування, відеофіксації місця події, бази для тренувань, якісного однострою), обладнане за сучасними стандартами робоче місце тощо, одержувати адекватне сучасним реаліям соціальне забезпечення, мати необхідний час для поновлення сил після навантажень тощо. Злагодженій співпраці сприяють і доброзичливі міжособистісні відносини, позитивна психологічна атмосфера в колективі, врахування керівництвом інтересів підлеглих.

Отримана за допомогою експлораторного факторного аналізу емпірична типологія задоволеності включає чотири виміри, що комплексно характеризують основні аспекти професійної діяльності працівників практичних підрозділів поліції. Результати множинного регресійного аналізу свідчать, що на перший план у задоволеності особовим складом своєю службою виходять організаційні та психологічні чинники, пов'язані, насамперед, з взаємовідносинами в колективі та стилем керівництва, а також із задоволенням потреб особи у самовдосконаленні й визнанні та матеріальних потреб.

Методичний інструментарій, що застосовувався у відомчому соціологічному опитуванні, дає змогу побудувати різноманітні індекси, а також єдиний інтегральний індекс, який включатиме складові задоволеності службою, що може становити інтерес при подальшому вивченні відмінностей в поглядах працівників різних підрозділів поліції.

Проведення на регулярній основі вивчення мотивів, змісту та умов роботи працівників, часових витрат на виконання певних видів службової діяльності й надання послуг (метод бюджету часу), соціального напруження у службових відносинах сприятиме поінформованості керівництва міністерства щодо нагальних потреб та запитів особового складу підрозділів органів системи МВС, розробці комплексу організаційних заходів, спрямованих на розвиток кадрового потенціалу, управління ефективністю персоналом, формування здорового соціально-психологічного клімату у службових колективах.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Clark-Carter D.* Quantitative Psychological Research: The Complete Student's Companion. 4th Edition. Routledge, Taylor & Francis Group. 2018. 718 p.

REFERENCES

1. *Clark-Carter, D.* (2018) Quantitative Psychological Research: the Complete Student's Companion. 4th Edition. Routledge, Taylor & Francis Group. 718 p. [in English].

UDC 303.425.6:351.74-051"2017"

A.A. Bova,

Candidate of Sociology Sciences, Senior Research Associate, Head of Department,
State Research Institute MIA Ukraine, Kyiv, Ukraine,
ORCID ID 0000-0003-1588-0250

EMPLOYEE SATISFACTION IN THE PRACTICAL POLICE SERVICE (BASED ON MATERIALS OF ONLINE SURVEY 2017)

Paper presents methodological instruments and the main results of the intranet survey regarding employee satisfaction of the employees of practical police service,

which was conducted with the participation of the State Research Institute MIA of Ukraine in 2017 in all regions of the country. The analysis was based on a cleaned massive, which included the answers of 21,465 respondents.

The module of the questionnaire included overall 24 questions on satisfaction. The hierarchy of satisfaction indicators and their pair correlation with the general level of satisfaction with the service have been determined.

Based on the calculation of weighted average, it was found that the policemen most satisfied with the provision of firearms and ammunition; psychological climate, relations between colleagues in the unit; direct management relationships; overall satisfaction and with opportunities for professional development, and the least – with the availability of communication equipment; availability computer, other office equipment; availability of stationery (paper, cartridge); quality of uniform materials; availability uniform new sample in accordance with the season.

The principal component factor analysis was used to calculate the values of integral indices of police employee satisfaction. Using the regression analysis, we revealed the effects of indices that characterize different aspects of employee satisfaction on the overall level of police officers satisfaction.

Factual judgments of the respondents are given regarding the frequency, the provision of uniform for the season, expenses of own funds for the maintenance of official activities and self-assessment of professional preparedness to save their own life and health during the performance of their functional duties.

Keywords: police, online survey, employee satisfaction indexes, Ukraine.

Отримано 06.11.2018

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА. ІСТОРІЯ ПОЛІТИЧНИХ І ПРАВОВИХ УЧЕНЬ

УДК 340.12 (091 + 477)

Б.В. Бернадський,
кандидат історичних наук, доцент,
доцент кафедри суспільного розвитку та суспільно-владних
відносин Національної академії державного управління
при Президентові України, м. Київ, Україна

ШТРИХ ДО ПОРТРЕТА ЖАНДАРМСЬКОГО АГЕНТА

У статті, у контексті юридичної біографістики, подається політичний портрет агента політичного розшуку Російської імперії. Робиться висновок стосовно доцільності люстрації агентури. За основу взято біографію одного з найрезультативніших секретних співробітників охоранки Б. Долина як приклад і використання негласних джерел спецслужби у політичному розшуку та боротьбі з революційним рухом і в протидії розвідувально-підривним спрямуванням та диверсійним акціям ворожих спецслужб в умовах війни.

Ключові слова: агентура, політичний розшук, охоранка, Центральна контррозвідка, люстрація.

В статье, в контексте юридической биографистики, подается политический портрет агента политического сыска Российской империи. Делается вывод о целесообразности люстрации агентуры. В качестве примера взята биография одного из наиболее результативных секретных сотрудников охоранки Б. Долина как пример и использование негласных источников спецслужбы в политическом сыске и борьбе с революционным движением и в противодействии разведывательно-подрывным устремлениям и диверсионным акциям вражеских спецслужб во время войны.

Ключевые слова: агентура, политический сыск, охоранка, Центральная контрразведка, люстрация.

Історія будь-якої організації неможлива без біографії людей, що її очолювали та забезпечували функціонування. Якщо перші, перебуваючи на очах у сучасників, вже одним цим фактом забезпечили місце в анналах історії, то життєвий шлях інших здебільшого прихований від громадськості, тож і рідше відтворюється у працях дослідників. Це міркування особливо справедливе для організацій, що діяли таємно.

Нині, коли перед українським суспільством постала потреба очищення – люстрації, ця проблема набуває все більшої актуальності. Заклики стосовно викриття і засудження колишньої агентури КДБ нагадують події, що відбувалися понад століття тому. Тож, вивчаючи цю складну і неоднозначну проблему, цілком доцільно буде звернутись до методики юридичної біографістики.

Агентурний апарат репресивно-каральної системи самодержавства вже доволі повно відображений у працях багатьох дослідників. Серед них виділяються роботи

О.Н. Ярмиша, В.М. Чиснікова, В.О. Зверєва, С.М. Жарова та інших. Водночас все ще недостатня увага приділяється аналізу законності діяльності окремих персоналій. Зокрема, тих секретних співробітників, що зазнали переслідувань після падіння режиму, котрий вони захищали. Однією з найбільш яскравих постатей агентурного апарату царських спецслужб був Б. Долін.

Народився він у містечку Острополь. Як сам визнавав – у заможній сім'ї. Причому наголошував, що у жодних партіях не перебував, однак товаришував із “бундівцями”. Ті навіть використовували його квартиру. На тій підставі і був завербований у 1903 р. На початку майстерним випитуванням у нього дізналися ім'я одного із візитерів, після чого, шантажуючи, і завербували. Півтора десятиліття по тому, сповідуючись В. Бурцеву, Долін стверджував, що неодноразово намагався порвати із спецслужбою. Та всі спроби завершувались арештами і повторними вербуваннями. А у передсмертному листі запевняв, що не давав жандармам інформації та кається у відсутності мужності, що завадило признатись революціонерам. За важливого ж агента жандарми його видавали, виходячи зі своїх “шкурних” інтересів [1, с. 334; 2, с. 92].

Безумовно, в умовах тотального засудження суспільством співпраці зі спецслужбами, він відчував моральний тягар. Проте, спілкуючись із освіченими та неординарними людьми у жандармській формі, він бачив різницю між ними і звичним образом царського держиморди. Крім того, така робота непогано оплачувалась. Тож, ознайомлення з документами змушує нас дещо скоригувати це каяття. Терзаючись муками сумління, Долін працював винахідливо, демонструючи артистизм, мужність, наполегливість. За час роботи він змінив чимало прізвищ і псевдонімів. “Заславський”, “Шарль”, “Абрам”, “Ленін”, “Александров”, Полонський Михайло Борисович, Бабаджан Абрам Ісайович, Гойхберг Григорій Соломонович, усе це він – Долін Бенцион Моїсейович. До речі, псевдоніми змінювали особливо цінним агентам. Те ж стосувалось і повторних вербувань. Тому, певною мірою, сповіді професійно нещирої людини можна повірити.

Начальник Волинського ГЖУ полковник Потоцький своїм агентом був задоволений і зауважував, що той хоча і не був членом жодної партії, проте, маючи хороші зв'язки і високий рівень інтелекту, давав повне висвітлення політичного життя в Житомирі [1, с. 352]. Як при тому Долін примудрився не провалитися, залишається загадкою. Жандарм був сибаритом, специфічною роботою себе не переобтяжував і відверто нехтував дотриманням вимог конспірації, приймаючи агентуру прямо в канцелярії управління, поряд із власною квартирою. Звісно, революціонери скористались таким невіглаством, використавши метод, що згодом так яскраво у своїх мемуарах описав П. Судоплатов, у частині, де йшлося проте, як ОУНівці виявляли чекістську агентуру. Отож, підпільники встановили за нею постійне спостереження, обладнавши два пости – на бульварі та на Миколаївській вулиці, фіксуючи всіх відвідувачів та стежачи за пересуваннями самих жандармів. Тому не дивно, що агенти за будь-яку ціну намагались уникнути таких контактів, накликаючи на себе гнів Департаменту поліції, котрий, будемо справедливі, таки з'ясував причини такого побоювання [3, арк. 8–10].

Коли ж на Волині з'явилась власна охранка, Потоцький передав агентуру новому начальникові відділення ротмістру Шульцу, причому Доліна рекомендував особливо [4, с. 141; 1, с. 352]. На новому місці роботи він проявив себе блискуче, отримуючи й відповідну винагороду – понад 100 крб на місяць. При цьому, за свідченням жандарма, давав цінну інформацію і повне висвітлення “злочинної діяльності найбільш видатних осіб”. Серед відомих революціонерів,

яких він видав, можна назвати Абрама Чекіса, Геша Носовича, Іду Фрейдін, Ізраїля Плавскіна, Мейєра Віленкіна, Шмуля Фельдмана, Абрама Розенבלата та інших, нелегальну бібліотеку. Потім, перейшовши до анархістів-комуністів, далі спеціалізувався по них. Коли Шульц пішов на підвищення, очоливши Катеринославську “охранку”, Долін переїхав туди за ним, щоправда, не за приємних для себе обставин. [4, с. 141; 6; 3, арк. 6].

Тривалий час він був обмежений у коштах, заробляючи на життя приватними уроками. Тепер, не дивлячись на попередження про необхідність підтримувати звичний спосіб життя, став жити не за коштами, захопився картярством. Його марнотратство помітили члени організації, що дало підставу для перших підозр, хоча фактів, які б дозволили звинуватити його у зраді, революціонери не мали.

Зазвичай у жандармерії практикувалася перевірка своїх джерел через інших агентів. Саме таким чином ротмістр Шульц і дізнався про спосіб життя Доліна та підозри на його адресу, тож порадив йому під зручним приводом поїхати до батьків, тимчасово припинивши контакти із революційними організаціями, що той і зробив [6; 4, с. 141].

У цьому контексті варто згадати спогади іншого анонімного агента, котрий, пишучи про свій намір каяття перед товаришами, за якими стежив, зауважив, що крім відчуття самозбереження, його стримало і те, що в організації були й інші агенти, про що його куратори неодноразово зауважували, всіляко дискредитуючи товаришів у його очах: “майже про половину з них повідомлялось в охранку такі факти, що я був уражений: імена, що горіли для мене колись світочем на недосяжній висоті, виявились заплямованими хабарництвом, розпустою, доносами, плагіатом, безпринципністю і т.д.” [5, с. 232]. Зрештою невдовзі агент вже сам намагався якомога повніше доповідати інформацію.

Згодом, у жовтні 1903 р., Долін виїхав до Києва, пояснивши це товаришам побоюванням арешту. Тут він сподівався отримати потрібні зв'язки і, видавши їх, у листопаді відбули у Катеринослав. Проте, мабуть, в організації були поінформовані щодо нього, і в Києві його зустріли з недовірою. Агент ні з чим повернувся в Житомир [3, арк. 5; 7, арк. 164].

Зрештою він дійшов висновку про необхідність свого перебування під вартою. Причому мав там бути якомога довше і неодмінно у Житомирській тюрмі. Те прохання Шульц передав Потоцькому. Тому в ніч із 15 на 16 грудня 1903 р. у Доліна було проведено обшук, за результатами якого його й заарештували, згідно зі ст. 252 ч. 4. “Уложення про покарання”. Що цікаво, відповідно до нормативної бази, ані Шульц, ані Потоцький не мали б втручатися у долю “Заславського”. Адже його новим керівником на той час був ротмістр Шнегель. Ображений, він поскаржився на порушення параграфу 13 “Положення про начальника охоронного відділення” [3, арк. 5].

Із жандармських документів відомо, що вже під вартою Долін вирішив остаточно себе реабілітувати в очах товаришів, узявши на себе чужу провину. Не дочекавшись відповіді, він так і зробив – подав прохання на ім'я прокурора Київської судової палати і Директора Департаменту поліції, у якому заявляв про свою участь у “Бунді”, стверджуючи, що заарештований Ізраїль Плавскін був лише виконавцем його розпоряджень, і літературу, яку в нього виявили, також він зберігав за його – Доліна наказом. Пояснення цьому було просте – чутки про співпрацю Доліна з охранкою дійшли і до тюрми. Тому винахідливий “Заславський”, убив двох зайців – уникнув виконання погроз, що висловлювали окремі ув'язнені, та відновив до себе довіру, врятувавши кількох однопартійців,

революційні звершення яких він приписав собі. Причому жандармські куратори згодом категорично зазначали, що “участь його у Волинській групі “Бунду” була лише в якості секретного співробітника”. Тобто жандарми, що було рідкістю, брали на себе відповідальність за всю революційну діяльність Доліна і категорично запевняли, що все ним зроблене погоджувалося зі спецслужбами [3, арк. 5; 1, с. 353; 4, с. 141–142; 3, арк. 6].

У своїй сповіді Долін дещо інакше пояснює той арешт. За його словами, він три місяці виконував завдання жандармів, після чого припинив співпрацю. Тоді вони почали натякати на можливість його викриття. Тож він і звернувся до прокурора із заявою, що усі речові докази, виявленні у виданих ним осіб, належать йому [1, с. 335].

Слід зауважити, що арешт реабілітував Доліна в очах товаришів, а порушення приписів “Положення про начальників охоронних відділень” полегшило його швидке звільнення. Так, 21 січня 1904 р. він виходить із тюрми і потрапляє під нагляд поліції. Активна “революційна” робота призводить до чергового арешту у травні 1904 р. в Острозькій тюрмі.

У травні 1904 р. Волинська охранка ліквідується і Долін офіційно переходить у розпорядження Катеринослава, міняючи і партійну приналежність. Він став анархістом-комуністом і так само результативно працював з начальником Катеринославської охранки ротмістром Прутенським. Причому платню від останнього “Ленін” отримував як щомісячно, так і за кожного виданого активного революціонера. Так, у березні 1908 р. він запропонував своєму куратору видати відомому анархістку Таратуту за умови попередньої оплати в 500 крб. Прутенський гроші позичив і заплатив. Анархістка поїхала на каторгу, так і не здогадавшись про причини провалу [1, с. 354; 8, с. 72].

Що характерно, у своїй сповіді він згадує про розрив із жандармами і повторне вербування ротмістром Ергардом. Долін погодився та, отримавши 200–300 крб., навесні 1906 р. втік до Швейцарії. Жив він там до осені, а тоді чомусь повернувся на батьківщину, де і був заарештований у м. Луцьку. Тут він знову погодився на співпрацю. Ця дивна історія залишається нез’ясованою, однак факт повторного вербування підтверджується документами. Службове листування також переконує нас у тому, що Долін намагався приховати від кураторів деякі свої знайомства [1, с. 335; 3, арк. 5].

У черговий раз його заарештовували по справі Одеської організації РСДРП і, звичайно, звільнили у грудні 1905 р. по амністії. Далі упродовж 1907–1909 рр. все більше уваги приділяє РСДРП, хоча й належить до іншої партії, отримуючи по 150 крб. У 1908 р. він жив у Парижі, де увійшов до групи анархістів-синдикалістів “Буревісник” під псевдонімами “Абрам” і “Кирило” у якості експедитора [7, арк. 164, 166].

Цікаво, коли він виїздив за кордон, Прутенський запропонував йому перейти на зв’язок до Гартінга, від чого Долін категорично відмовився, продовжуючи і далі надсилати інформацію у Катеринослав [4, с. 142].

Після цього його відрядили в Одесу, де з ним співпрацював начальник місцевої охранки Андреев, котрому Долін ніби нікого не видав. Причому він сам визнав, що за свою роботу отримував 100–150 крб, а згодом за власним проханням був відряджений у Париж [1, с. 336]. З чим можна погодитися, мабуть, з тим, що коли можна було не виконувати завдань, Долін їх не виконував. Але за потреби працював старанно і винахідливо. Зокрема, отримавши документи в Париж, він не виконав завдання, а поїхав у Цюрих, згодом повернувся в Одесу, де і був

заарештований за підозрою у революційній діяльності. Як сам пише – необгрунтованою. Характерно, що лише після чотирьох місяців ув'язнення охрнка виявила, що має справу з агентом. Проте це лише версія Доліна. Подальша його робота теж була нібито безрезультатною, після чого було організовано чергове закордонне відрядження тим самим Андреевим. Водночас він визнавав, що, співпрацюючи із полковником Левдіковим в Одесі, викрив так звану безпартійно-революційну групу. Це була звичайна кримінальна банда, що прикривалась революційними гаслами. Разом із п'ятьма її членами він вирушив у заслання, де отримав можливість виїхати в Париж. Тут його зустрів волинський знайомий – ротмістр Ердгард, котрий і організував цю поїздку. Навряд чи жандарм робив би це для не результативного агента. З 1910 до 1913 рр. він висвітлював діяльність емігрантської колонії в Цюриху як член анархістської групи [1, с. 336–337].

Врешті, у 1908 р., Долін таки перейшов у розпорядження закордонної агентури, ставши знаменитим “Шарлем”, котрого видний фахівець в історії політичного розшуку П. Шуйський вважав одним із найвидатніших провокаторів. У Швейцарії він увійшов до керівних органів малочисельних груп анархістів-комуністів [8, с. 72; 9, с. 38].

Закордонну агентуру на той час очолював Красільников, котрий від нового джерела був не в захваті, даючи йому вбивчу характеристику: “картяр, гульвіса, провокатор”. О. Соловійов стверджує, що за аморальність і авантюризм Долін навіть тимчасово усувався від служби своїми шефами. В агента навіть проводився обшук. З яких причин, на жаль, не вказується. Однак Красільников отримав повідомлення від віце-директора Департаменту поліції Смірнова, що його агент у своїй діяльності керувався матеріальними мотивами. Та й сам Красільников зауважував, що “цей бік у нього був досить розвинутим”. Натомість безпосередній керівник, знайомий ще по Житомиру підполковник Ергард, всіляко Доліна підтримував, переконавши у його цінності й Департамент поліції. Той постійно наголошував, що цінує цього агента, ідучи назустріч усім його фінансовим побажанням. На одному із прохань віце-директор Віссаріонов написав: “Він на мене справив хороше враження своєю щирістю і обізнаністю... видно і тепер підполковник Ергард його цінує...” [10, арк. 45; 9, с. 38; 1, с. 358].

Мимоволі відходу Доліна від агентурної роботи посприяв В. Бурцев. Знаменитий “мисливець за провокаторами” наводив жах на жандармів, дезорганізуючи всю роботу, до того ж постійно наголошуючи на наявності добре поінформованих провокаторів у царських спецслужбах. Що цікаво, відомості щодо інформатора спецслужба отримувала із кількох джерел. Тобто можна дійти висновку про цілеспрямовану дезінформацію [2, с. 58–59].

Проте відомий сучасний учений О. Шубін ставиться до його викриттів відверто зневажливо, зауважуючи, що після революції той втратив усі свої контакти, втім аналітичних здібностей не продемонстрував. З неприхованою іронією, як маніяка-викривача, характеризує Доліна і Глобачов, стверджуючи, що він робив багато помилок, обвинувачуючи невинних і виправдовуючи справжніх агентів “...це була доброзичлива людина, легковірна та недалеко” [11, с. 149–150].

Такі міркування може підтвердити скандал навколо видного анархіста М. Музіля-Рогдаєва, котрого Бурцев обвинуватив у причетності до агентурного апарату. Дотичних доказів і справді було достатньо – починаючи від арешту в Луцьку у 1907 р. і закінчуючи поїздкою на з'їзд у Швейцарію саме тоді, коли туди мав відправитись і невідомий агент. У свою чергу С. Сватіков наголошував, що Музіль не мав відношення до охрнки. Натомість агенти були в делегаціях

анархістів, котрі намагалися з'ясувати, чому Бурцев хотів скасувати з'їзд. Пікантності цій історії додає той факт, що активність тут проявили двоє анархістів – Б. Долін і З. Вировий, наполегливо вимагаючи назвати прізвище інформатора. Вировий, до речі, також був агентом. Усього цього Бурцев не знав, однак, припускаючи таку можливість, він вигадав свого кореспондента у Департаменті поліції, близького соратника генерала Герасімова. Скерувавши, таким чином, спецслужбу на хибний шлях [2, с. 56–58; 12, с. 138–139].

Фактично робота анархістів була паралізована через взаємні підозри. З цього приводу Красільников із задоволенням доповідав: “Справа Рогдаєва призвела до того, що існування організованої паризької федерації анархістів-комуністів можна вважати закінченим” [2, с. 81].

У 1913 р. “Шарль” вирішив припинити роботу із жандармами. Здається, цьому можна повірити. Того ж року він дізнався про підготовку чергового викриття Бурцевим. Вже до того про Доліна ходили темні чутки, та товариші гаряче його захищали від нападок Бурцева. Вони навіть поспілкувались особисто. Імовірно, це стало поштовою. Знервований агент погрожував жандарму викриттями та своїм самогубством. Ердгард погодився із ним, але висунув вимогу, щоб про припинення співпраці не стало відомо керівництву. У свою чергу для Доліна це забезпечувало можливість отримання паспорта. На цьому і зійшлися [1, с. 337; 12, с. 224].

А невдовзі вибухнула Перша світова і роботу закордонної агентури довелося переводити на воєнні рейки. Війна істотно змінила пріоритети. Було скасовано заборону займатись воєнним шпигунством і контррозвідкою. Таке змішування функцій політичного розшуку, розвідки і контррозвідки окремі автори розцінювали негативно. З іншого боку, логічний розвиток централізації розшукової практики з відповідними організаційно-правовими рішеннями продемонстрував свою ефективність у подальші десятиліття, на що керівництво спецслужб Російської імперії виявилось неспроможним [6; 12, с. 228–229].

Розвідку і контррозвідку Красільников доручив ротмістру Б. Ліховському і губернському секретарю А. Литвину, котрий виконував різні делікатні доручення, вже з 1912 р. перший був відправлений у Швейцарію, а другий – в Англію [2, с. 17]. Литвин був авантюристом із прекрасними інтелектуальними здібностями, користолюбцем, схильним до провокації. На загальному фоні він не надто вирізнявся, тому його дії керівництвом сприймалися як звичайні. До речі, відзначалась особиста хоробрість і працездатність Литвина, котрий, завідуючи агентурою, провів низку важливих операцій з ризиком для життя, отримавши орден Володимира IV ступеня, що було неймовірним для незначного чиновника. Саме цей абсолютно аморальний тип, шулер, хабарник, що не гребував шантажем власного керівництва, і водночас висококласний професіонал спецслужби, разом із Доліним провів єдину відому успішну контррозвідувальну операцію закордонної агентури [6; 12, с. 164–166; 13, с. 195–196].

Згадуючи про Першу світову, окрім іншого, ми можемо констатувати і зміни у свідомості суб'єктів контррозвідувальної діяльності. Речі, котрі раніше вважались неприпустимими, стали сприйматися як буденні: диверсії, терор, використання опозиційних, революційних і національно-визвольних рухів. На цьому фоні керівництво Російської імперії охопила хвиля шпигуноманії, коли будь-які проблеми у збройних силах, на виробництві тощо, стали трактуватись як результат ворожої роботи [14, с. 31, 33]. Перед закордонною агентурою було поставлене завдання встановити об'єкти диверсійних атак, після чого зірвати ці задуми.

Одну із таких контррозвідувальних операцій було проведено упродовж 1914–1915 рр. Ця історія набула поширення. Ми вважаємо її прикладом того, як керівництво спецслужби через міжвідомчі протиріччя не виконало поставлених завдань. Водночас класик історії спецслужб Р. Роуан висвітлює її як результат цілеспрямованих дій російської контррозвідки. У його трактуванні, це була спільна операція охранки і військової контррозвідки в особі генерала Батюшина. Самого Доліна він називає відповідальним агентом російської розвідки [15, с. 249–250].

Ще напередодні війни наш герой через охранку роздобув закордонний паспорт якомусь Бернштейну, котрий відразу виїхав у Туреччину, прийнявши її підданство. У жовтні 1914 р. він прибув до Швейцарії та зав'язав контакти із Доліним, маючи намір встановити зв'язки із революціонерами [9, с. 38].

Хоча сам Долін зауважує, що відійшов від гурткової роботи, проте він перебував в епіцентрі емігрантського життя та привертав до себе увагу. Тож йому відразу довелось включитись в операцію, тим більше, що старий знайомий виступав від імені так званого Турецького політичного комітету¹. Він мав сформувану цілком автономну групу, яка б підірвала залізничний міст через Єнісей. Долін познайомив іноземця зі своїм товаришем по партії, котрий насправді був жандармським підполковником Ергардом [1, с. 338; 9, с. 39; 2, с. 92].

Невдовзі з Петрограда надійшла вказівка щодо продовження контактів, охранка мала намір використати цей випадок для виявлення ворожої агентури, а також не виключала можливості політичної компрометації революціонерів. На допомогу Доліну прислали Литвина. Невдовзі російські агенти зрозуміли, що ніякого турецького агента не існує, а за спиною Бернштейна стоїть посол у Константинополі. Майстри політичного розшуку змогли розколоти невдачу-вербувальника, і той мимоволі відкрив їм істину. Литвин повідомив своїм керівникам, що німецьке посольство страшенно боїться скандалу, тому у таких справах завжди маскує свою діяльність через підставних осіб [9, с. 38–39; 14, с. 33–34].

Ми не будемо зараз висвітлювати перебіг цієї цікавої та повчальної, з погляду вивчення історії оперативного мистецтва, операції. Це не є предметом нашої публікації і потребує окремого дослідження. Відзначимо лише її невдале закінчення, спричинене міжвідомчими протиріччями і кар'єрними міркуваннями.

Під час складної оперативної гри, керівництво якої взяв на себе Красільников, вдалося створити у ворога ілюзію активності революціонерів-диверсантів. У грудні 1914 р. за результатами роботи Долін особисто доповідав Директорові Департаменту поліції В. Брюн де Сент Іполіту і Товаришу міністра внутрішніх справ генералу В. Джунковському, отримавши в якості заохочення 1500 франків [9, с. 39].

Уся операція була в руках Васильєва. Це зрозуміло хоча б з того, що коли він зібрався йти у відставку восени 1915 р., її почали згортати. До того ж у 1915 р. помер підполковник Ергард і Красільников, визнавши небажаною участь в операції політичного розшуку, передав справу до рук військової розвідки. Дещо пояснити ситуацію може і особиста телеграма генерала Джунковського Директорові Департаменту поліції, відправлена 10 червня. Аналізуючи перебіг операції, він писав, що боїться “богровщини” [1, с. 345–346; 12, с. 225; 2, с. 150; 16, с. 119].

¹ Перед початком війни німецький Генеральний штаб доручив послу в Константинополі підготувати групу диверсантів для роботи в Росії. При цьому саме посольство мало залишатися в тіні. Тому і було створено згаданий вище комітет, від імені якого діяли помічники посла Люднер і Лаферет. Вони відправили свого агента до Швейцарії для добору потрібних людей із числа російських емігрантів. Для німецької розвідки важливим було, щоб диверсії здійснювали саме вони. При цьому і диверсанти у разі затримання могли розповісти про зв'язки із міфічним комітетом.

Слід відзначити, що у політичній поліції поставили перед собою заздалегідь безглузду мету, це і зумовило подальше згортання операції. Адже на Доліна німецька розвідка вийшла як на людину, що мала широкі зв'язки у революційному середовищі і могла в цьому допомогти німцям. Сподіватися на якісь явки можна було б, якби Доліну давали розвідувальні завдання. Проте він не був секретноносієм. Ми припускаємо, що підставою для такого непродуманого завдання була віра російських контррозвідників у всеохоплююче проникнення ворожих розвідок. Цій темі присвячено чимало публікацій у жовтій пресі. Однак, що цікаво, як видно із документів, ці думки поділяли і в спецслужбах.

Тож не дивно, що у документах політичної поліції зауважували, що контакти “Шарля” із німецькими розвідниками не виправдали сподівань, оскільки той не зміг отримати матеріалів зі шпигунства. Сам Долін продемонстрував більше професіоналізму і домагався продовження контактів. На той час він отримав дві пропозиції: щодо диверсії на лінкорі “Імператриця Марія” та щодо організації революційної пропаганди. З останньою пропозицією, він, зрозуміло, погодився [1, с. 360–361].

Департамент поліції вирішив, що потяг до контактів та отримання грошей від німців є підозрілим, тож запросив агента у Петроград. Відразу після перетину кордону за ним встановили зовнішнє спостереження. Філери зафіксували його відвідання Російсько-Азіатського банку. Як з'ясувалося, там він мав кредит у розмірі 42259 крб 50 коп. Доказів дворушництва агента здобуто не було, але підозри щодо нього залишились. Тож Доліну наказали контакти припинити і за кордон не повертатись. На власне прохання йому дозволили повернутися на батьківщину та, легалізувавшись, виконати військову повинність [1, с. 361].

Отже, головної мети – поставити під контроль плани німецьких спецслужб, жандарми не досягли. Більше того, після згортання операції країною прокотилась низка диверсій, найбільш значущою з яких було знищення якраз лінкора “Імператриця Марія”².

Тоді сам Долін потрапив до списків підозрюваних у співпраці з німецькою розвідкою, його взяла у розробку військова контррозвідка, котру поінформували жандарми про підозри [7, арк. 166; 1, с. 361–362]. Під час служби в Одесі, в дружині ополчення, він потрапив під нагляд, спочатку – таємний, а згодом – явний. Зняли його після переведення Доліна у Харків.

Стеження за собою “Шарль” виявив і впав у депресію. Невдовзі в Росії перемогла Лютнева революція, і переможці розпочали велике “полювання на відьом”. Передусім, і цілком закономірно, постраждали жандармські офіцери. Потім дійшла черга і до сексотів. Чи не в кожному номері, наприклад “Вольни”, “Киевской мысли”, багатьох інших газет публікувались імена секретних співробітників, багато яких були задіяні в розвідувальних чи контррозвідувальних операціях. Мали місце й численні курйози, коли однофамільці опублікованих агентів мусили доводити свою непричетність до політичного розшуку. Чимало цікавих фактів люстрації сторічної давнини навів Г. Макаренко. Люди, яких за підозрили у співпраці з жандармами, мали діставати довідки, що вони “чисті”. Зрештою військова влада висунула вимогу щодо припинення таких публікацій і наголосила на необхідності припинення огульних арештів колишніх жандармів. Настав час для роздумів, осмислення. Виявилось, що співробітники жандармерії мали різні обов'язки, тому до кожного з них потрібно підходити індивідуально [17].

² Доволі вагомі докази на користь диверсії наводить колишній матрос Т. Єсютін.

Зустрівшись із новими викликами, Тимчасовий уряд став замислюватись над необхідністю реставрації таємної поліції. При багатьох міністерствах і відомствах почали створюватися різноманітні “контррозвідки”, що переслідували ворогів нового режиму.

Б. Долін цього вже не застав. Невдовзі, після публікації свого імені як агента, він знову зустрівся із В. Бурцевим. Той згодом писав про Доліна як про сильну і горду людину, проте чимось придушено [1, с. 348]. Тим часом Долін написав своєрідну сповідь і застрілювався.

Нині доволі часто повторюється відома антична теза, що історія – вчителька життя. І дійсно, якраз аналіз подій, що становлять усе різноманіття попереднього історичного досвіду, дозволяє нам прогнозувати та скеровувати вивчення адміністративно-правового впливу спецслужб на суспільні процеси і зворотного впливу громадянського суспільства на самі спецслужби. Проте історія вчить не через аксіоми, а через аналогії. Тому висновок, який можна зробити з одного уроку лютого 1917 р, полягає у відсутності належного правового статусу агента, що не було вирішено і понині. Як наслідок, століття по тому вже незалежна Україна змушена проходити вже пройденим шляхом.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Щеголев П.Е.* Охранники и авантюристы. Секретные сотрудники и провокаторы. М.: Государственная публична историческая библиотека России, 2004. 459 с.
2. Заграничная агентура Департамента полиции (Записки С. Сватикова и документы заграничной агентуры). М.: Главное архивное управление НКВД СССР, 1941. 152 с.
3. ЦДІА України у м. Києві. Ф. 2233. Оп. 3. Спр. 32.
4. *Брачев В.С.* Заграничная агентура Департамента полиции (1883–1917) СПб.: Стомма, 2001. 186 с.
5. Психология предательства (из воспоминаний “сотрудника”). Былое. 1924. № 27–28. С. 225–237.
6. *Агафонов В.К.* Парижские тайны царской охранки. URL: <http://www.fedy-diary.ru/html/092011/05092011-01a.html> (дата звернення: 25.10.2018).
7. ЦДІА України у м. Києві. Ф. 2233. Оп. 1. Спр. 57.
8. *Шуйський П.А.* Департамент поліції. Харків: Шляхи революції, 1930. 100 с.
9. *Соловьев О.Ф.* Обреченный альянс: заговор империалистов против народов России 1914–1917 гг. М.: Мысль, 1986. 256 с.
10. ЦДІА України у м. Києві. Ф. 2233. Оп. 2. Спр. 354.
11. *Глобачев К.И.* Правда о русской революции: воспоминания бывшего начальника Петроградского охранного отделения. М.: РОССПЭН, 2009. 519 с.
12. История сыска в России: В 2 кн. / автор-составитель П.А. Кошель. Мн.: Литература, 1996. Кн. 2. 656 с.
13. *Симбирцев И.* На страже трона. Политический сыск при последних Романовых 1880–1917. М.: ЗАО Центрполиграф, 2006. 429 с.
14. *Никитинский И., Софинов П.* Немецкий шпионаж в России. Сборник документов. М.: ГАУ НКВД СССР, 1942. 320 с.
15. *Роуан Ричард Уилмер.* Очерки секретной службы. Из истории разведки / сокращенный перевод с англ. С. Займовского. СПб.: Изд-во “Логос-СПб”, 1992. 392 с.
16. Падение царского режима. Стенографические отчеты допросов и показаний, данных в 1917 г. в Чрезвычайной Следственной Комиссии Временного правительства / под ред. П.Е. Щеголева. Л.: Государственное издательство, 1926. Т. 5. 475 с.
17. *Макаренко Гарій.* Ще один бік люстрації. Газета “2000”. 2005. № 25 (275). 24–30 июня. F4-F5.

REFERENCES

1. *Shegolev, P.Y.* (2004) Okhranniki i avanturyisty. Sekretnyye sotrudniki i provokatory. “Guards and Adventurers. Secret Staff and Provocateurs”. M. 459 p. [in Russian].
2. *Zagranichnaya agentura Departamenta politsii (Zapiski S. Svatikova i dokumenty zagranichnoy agentury).* “Foreign Agency of the Police Department (Notes by S. Svatikov and the Documents of Foreign Agency)”. M. 1941. 152 p. [in Russian].

3. TSDIA Ukrayiny u m. Kyievi. F. 2233. Op. 3. Spr. 32. CSHA of Ukraine in Kyiv. F. 2233. D. 3. 32 p. [in Ukrainian].
4. *Brachev, V.S.* (2001) Zagranychnaya agentura Departamenta politsii (1883–1917). “Foreign Agencies of the Police Department (1883–1917)”. SPb: Stomma. 186 p. [in Russian].
5. Psikhologiya predatel'stva (iz vospominaniy “sotrudnika”). “Psychology of Betrayal (by the memories of the “employee”)”. Past. 1924. No 27–28. P. 225–237 [in Russian].
6. *Agafonov, V.K.* Parizhskiye tayny tsarskoy okhranki. “Paris Secrets of the Royal Secret Police”. URL: <http://www.fedy-diary.ru/html/092011/05092011-01a.html> (Date of Application: 25.10.2018) [in Russian].
7. CDIA of Ukraine m. Kyiv. “CSHA of Ukraine in Kyiv”. F. 2233. C. 1. 57 p. [in Ukrainian].
8. *Shuyskiy, P.A.* (1930) Departament politsiyi. “Department of Police”. Kharkiv. 100 p. [in Ukrainian].
9. *Solovyev, O.F.* (1986) Obrechenny al'yans: zagovor imperialistov protiv narodov Rossii 1914–1917 gg. “Doomed Alliance: The Imperialists’ Conspiracy Against the Peoples of Russia 1914–1917”. M.: Mysl. 256 p. [in Russian].
10. CDIA of Ukraine in m. Kyiv. “CSHA of Ukraine in Kyiv”. F. 2233. C. 2. 354 p. [in Ukrainian].
11. *Hlobachev, K.I.* (2009) Pravda o russkoy revolyutsii: vospominaniya byvshego nachal'nika Petrogradskogo okhrannogo otdeleniya. “The Truth about the Russian Revolution: Memories of the Former Head of the Petrograd Security Department”. M.: ROSSPEN. 519 p. [in Russian].
12. Istoriya syska v Rossii: V 2 kn. “History of Sysk in Russia”: in 2 books. / compiler P.A. Koshel. Mn.: Literature, 1996. Book 2. 656 p. [in Russian].
13. *Simbirtsev, I.* (2006) Na strazhe trona. Politicheskyy sysk pri poslednikh Romanovykh 1880–1917. “Guarding the Throne. Political investigation under Last Romanovs 1880–1917”. M.: ZAO Tsentrpoligraf. 429 p. [in Russian].
14. *Nikitinskiy, I., Sofinov, P.* (1942) Nemetskiy shpionazh v Rossii. Sbornik dokumentov. “German Espionage in Russia. Collection of Documents”. M.: GAU NKVD USSR. 320 p. [in Russian].
15. Rowan Richard Wilmer (1992) Ocherki sekretnoy sluzhby. Iz istorii razvedki. “Essays of the Secret Service. From Intelligence History” / translated from English by S. Zaymovskiy. SPb.: Publishing house “Logos-SPb”. 392 p. [in Russian].
16. Padeniye tsarskogo rezhima. Stenograficheskiye otchety doprosov i pokazaniy, dannykh v 1917 g. v Chrezvychaynoy Sledstvennoy Komissii Vremennogo pravitel'stva. “The Fall of the Royal Regime. Stenographic Records of Interrogations and Testimony Given in 1917 in the Emergency Commission of Inquiry of the Provisional Government” / editor P.E. Shchegolev. L.: State Publishing House, 1926. Vol. 5. 475 p. [in Russian].
17. *Makarenko Hariy.* Shche odyn bik lyustratsiyi. “Another Side of Lustration”. The Newspaper “2000”. 2005. No 25 (275). June 24–30. F4–F5 [in Ukrainian].

UDC 340.12 (091 + 477)

B.V. Bernadskiy,
Candidate of Historical Sciences, Docent,
Docent of the Chamber, National Academy of Public Administration
under the President of Ukraine, Kyiv, Ukraine

A DASH TO THE PORTRAIT OF A GENDARME AGENT

The political portrait of an agent of political inquiry and, at the same time, a counterintelligence of the Russian Empire is considered in the context of legal biography. The conclusion is drawn on the expediency of lustration of the agent.

The history of any organization is unthinkable without the biographies of the people who led it and ensured its functioning. And if its leaders, in the minds of contemporaries, have already provided one place to this fact in the chronicles of

history, then the life path of others is mostly hidden from the eyes of the public, and rarely reproduced in the writings of researchers. This is especially true for the organizations working in secrecy. At the same time, attention has also recently been paid to mid-level and senior managers. But the secret sources – agents, are being still ignored by the scientific community.

Therefore, paper analyses the activities of one of the most effective secret services of the special services of the Russian Empire – B. Dolin. His biography can serve an example of the use of secret sources of intelligence in a political search and struggle with the revolutionary and liberation movement. And, at the same time, the same biography, the same person is used as an example of an effective counteraction to intelligence-subversive orientation and sabotage actions of enemy special services in the conditions of war. In both cases, Dolin appears only as an instrument, so one can't speak about his legal responsibility.

In the context of his fate, the issue arises of the feasibility of so-called lustration of secret agents of the special services of the past. The analysis of the events that make up all the diversity of the previous historical experience can predict and direct the study of the administrative and legal impact of the special services on social processes and the mutual influence of civil society on intelligence services. Meanwhile, history teaches not through axioms, but through analogies. Consequently, the conclusion that can be drawn from one of the lessons of February 1917 is the lack of an adequate legal status of the agent, which has not yet been resolved. As a result, an independent Ukraine is forced to pass through the century already passed through.

Keywords: agency, political search, “security”, Central counterintelligence, lustration.

Отримано 30.11.2018

УДК 351.746.1(477)

В.Т. Окіпнюк,
кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри теорії та історії
держави і права Національної академії
Служби безпеки України, м. Київ, Україна

ЮРИДИЧНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОВЕДЕННЯ СЛІДЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ УСРР У ПЕРІОД ФОРМУВАННЯ ТОТАЛІТАРНОГО РЕЖИМУ (КІНЕЦЬ 1920-х – СЕРЕДИНА 1930-х РОКІВ)

У статті досліджено юридичні акти, які регулювали порядок проведення слідства органами державної безпеки УСРР у період формування тоталітарного режиму. Встановлено, що проведення ними слідства не було передбачено Кримінально-процесуальним кодексом УСРР, а дозволялось як виняток окремими нормативними актами. Слідча діяльність органів державної безпеки у цей період супроводжувалось численними порушеннями процесуального законодавства, прав особистості та відвертим свавіллям.

Ключові слова: слідство, органи державної безпеки, тоталітарний режим, порушення прав особистості.

В статье исследованы юридические акты, которые регулировали порядок проведения следствия органами государственной безопасности УССР в период формирования тоталитарного режима. Установлено, что проведение ими следствия не было предусмотрено Уголовно-процессуальным кодексом УССР, а разрешалось как исключение отдельными нормативными актами. Следственная деятельность органов государственной безопасности в этот период сопровождалась многочисленными нарушениями процессуального законодательства, прав личности и откровенным произволом.

Ключевые слова: следствие, органы государственной безопасности, тоталитарный режим, нарушение прав личности.

Історіографія проблем радянського тоталітаризму, особливо політичних репресій, сьогодні надзвичайно репрезентативна. У працях І.Б. Усенка, О.М. Мироненка, О.П. Бенька, І.Г. Біласа, Л.П. Рассказова, О.М. Шармар, О.І. Олійника, В.В. Ченцова, С.І. Білоконя, Р.М. Подкура, В.М. Нікольського, В.І. Пристайка, Ю.І. Шаповала, В.А. Золотарьова, В.М. Чиснікова та інших досліджено різноманітні аспекти функціонування репресивного механізму радянського тоталітарного режиму. Водночас належного історико-правового аналізу процесуальної діяльності органів державної безпеки як основних виконавців державної репресивної політики на початковому етапі формування тоталітарного режиму в УСРР немає.

Метою статті є висвітлення особливостей юридичного регулювання слідчої діяльності органів державної безпеки УСРР у період формування тоталітарного режиму.

Після ліквідації на початку 1920-х рр. слідчої частини як окремого підрозділу в системі ДПУ функції слідства почали здійснювати уповноважені відповідних

оперативних підрозділів. Незважаючи на те, що Кримінально-процесуальний кодекс УСРР 1927 р. визнавав органи ДПУ органами дізнання, окремими нормативними актами вищих органів влади, за винятком процесуального законодавства, їм надавалось право проводити попереднє слідство.

Вказані негативні тенденції у процесуальній діяльності органів державної безпеки особливо посилилися у період масових репресій, що розпочалися з початку 1930-х рр. Проведення примусової колективізації супроводжувалося заходами з “ліквідації куркульства як класу”, тобто масштабними арештами та депортаціями українського селянства. Так, наприклад, станом на 17 лютого 1930 р. органами ДПУ УСРР в рамках операції з виселення “куркулів” було заарештовано майже 15 тис. осіб [1, с. 190–191].

Переважна більшість справ арештованих осіб передавалась на розгляд позасудових органів – Судової трійки або Особливої наради при Колегії ДПУ УСРР. Слідство велось із чисельними порушеннями норм процесуального законодавства та відомчих наказів ДПУ–ОДПУ. Обвинувачення у більшості справ, насамперед про вчинені терористичні акти, базувалось на неперевірених, не підтверджених даних, які надавались свідками. Очних ставок свідків і обвинувачених не проводилось. Допити обвинувачених мали формальний характер, їх показання фіксувались у протоколах тенденційно, винятково для того, щоб довести винуватість особи. Відносно окремих заарештованих за основу обвинувачення брали їх попередню діяльність, яка взагалі не містила складу злочину, а самі обвинувачення мали “відверто абсурдний” характер. Часто обвинувальні вироки у справі не відповідали матеріалам слідства. Масового поширення набула практика безпідставних арештів.

Все це змусило керівництво ДПУ УСРР спільно з прокуратурою видати кілька нормативних актів, спрямованих на упорядкування провадження слідства органами державної безпеки та покращення прокурорського нагляду за цією діяльністю. Насамперед, це директиви ДПУ УСРР від 18 лютого 1930 р. № 47206, “Про дефекти в слідчій роботі ДПУ” від 1 березня 1930 р. № 51296, від 20 березня 1930 р. № 58485, “Про дефекти в слідчій роботі” від 4 квітня 1930 р. № 63944, циркулярний лист НКЮ УСРР від 28 березня 1930 р. № 53829 [2, арк. 41–47]. Наказом ДПУ УСРР від 4 серпня 1931 р. № 190 була підтверджена чинність на території УСРР наказу ОДПУ № 364/212–1931 р. “Про дотримання нормальних строків слідства” [3, арк. 105]. Однак указані акти, констатуючи факти масових необґрунтованих арештів та інші грубі порушення у провадженні слідства, вважали їх лише “огріхами”, “помилками”, “дефектами”, “неправильними діями” в слідчій діяльності місцевих органів державної безпеки та орієнтували на подальше продовження незаконних репресій але з дотриманням “класового підходу” та врахуванням “соціальної належності” обвинуваченого при обранні до нього “заходів соціального захисту”.

Тому зрозуміло, що зупинити вакханалію свавільних арештів і порушень у процесуальній діяльності органів державної безпеки зазначені нормативні акти, звичайно, не могли. Репресії продовжувались. Так, внаслідок проведеної ДПУ УСРР в березні 1931 р. операції з “вилучення активних контрреволюційних елементів села”, було заарештовано майже 19 тис. осіб. До початку червня цього ж року – ще 35 тис. селян. А за період з 1 червня до 9 липня 1931 р. за межі УСРР було виселено 131 409 сільських жителів [1, с. 708–711].

Крім цього, органи ДПУ УСРР на початку 1930-х рр. сфабрикували низку кримінальних справ проти української наукової та творчої інтелігенції,

представників Української автокефальної православної церкви, колишніх членів українських соціалістичних партій, діячів Української Центральної Ради, Української Народної Республіки та інших категорій “неблагонадійних” і небезпечних для більшовицького режиму осіб – “Спілки визволення України” (1929–1930 рр.), “Промпартії” (1930 р.), “Контрреволюційної шкідницької організації у сільському господарстві України” (1930 р.), “Союзу визволення робітників і селян” (1930 р.), “Весна” (1930–1931 рр.), “Українського національного центру” (1930–1931 рр.), “Українського інженерного центру” (1930–1931 рр.), “Трудової селянської партії” (1931 р.), “Української військової організації” (1932–1933 рр.) тощо.

При цьому порушення процесуальних норм у процесі проведення слідства ставало масовим явищем. Наприклад, під час обстеження у грудні 1931 р. Одеським оперсектором ДПУ Березовського райапарату ДПУ було виявлено, що 50 підслідних осіб без будь-яких постанов і без оформлення слідчих справ були вислані на Урал. Мали місце й інші суттєві вади у провадженні слідства [4, арк. 17].

Під час арештів і обшуків документи, відібрані у заарештованих осіб, не фіксувались, зберігались без описів і через це часто втрачались. Тому відповідно до наказу ОДПУ № 10–1932 р., оголошеного наказом ДПУ УСРР від 31 січня 1932 р. № 31, пропонувалось вилучені у заарештованих осіб особисті документи заносити в особливий опис, який разом із документами долучався окремим конвертом до матеріалів справи. У разі звільнення заарештованих документи мали відразу їм повертатись під розписку [4, арк. 16].

Катастрофічність ситуації, що склалася у сфері реалізації каральної політики, а, відповідно, й у здійсненні слідчої діяльності органів державної безпеки як її основних виконавців, змушено було визнати й вище партійно-державне керівництво СРСР. У виданій 8 травня 1933 р. інструкції ЦК ВКП(б) і РНК СРСР зазначалось, що на селі продовжується практика “масових безладних арештів”, заарештовують “... всі, кому тільки забажається і хто, власне кажучи, не має жодного права арештовувати”. Органи ОДПУ “... втрачають відчуття міри та часто проводять арешти без усяких підстав...” [5, арк. 746–748].

У цих умовах, не відмовляючись загалом від “застосування масових виселень і гострих форм репресій”, керівництво СРСР утім дещо обмежувало свавілля у сфері проведення арештів. Насамперед заборонялось провадження арештів органами, які на це не були уповноважені законом. Арешти тепер могли здійснювати органи прокуратури, ОДПУ та начальники міліції. При цьому останні мали право робити це тільки за погодженням із прокуратурою або райуповноваженим ОДПУ.

Органам ОДПУ для провадження арешту потрібно було отримати попередню згоду органів прокурорського нагляду по всіх справах, окрім справ про терористичні акти, вибухи, підпали, шпигунство, перебіжчиків, “політичний бандитизм” і “контрреволюційні антипартійні угруповання”. Але розслідування саме цих категорій справ, як правило, й призводило до незаконних політичних репресій.

Так само заборонялось застосування арешту як запобіжного заходу за нетяжкі злочини. Дозволялось взяти під арешт в якості запобіжного заходу тільки осіб, яких обвинувачували у справах про “контрреволюцію”, “терористичні акти”, “шкідництво”, бандитизм і грабежі, шпигунство, перехід кордону та контрабанду, вбивства і тяжкі поранення, значні розкрадання та розтрати, професійну спекуляцію, валютчиків і фальшивомонетників, злісних хуліганів і професійних рецидивістів. Таким чином, застосування арешту як запобіжного заходу зберігалось майже в усіх справах, за якими вели попереднє слідство органи державної безпеки.

Отже, інструкція від 8 травня 1933 р. внесла певні корективи в організацію слідчої діяльності органів ДПУ УСРР, зокрема щодо введення обов'язковості санкцій прокуратури на здійснення арештів. Однак, із цієї норми були винятки, які практично нівелювали її чинність. Слід додати також, що зазначена інструкція фактично констатувала масовий правовий нігілізм радянського державного і партійного апарату, відверте ігнорування ним норм кримінально-процесуального законодавства.

До того ж виданий на виконання постанови наказ ДПУ УСРР від 23 травня 1933 р. № 230 орієнтував органи державної безпеки не на пом'якшення каральної діяльності, а на покращення методів роботи з “ліквідації класового ворога на селі”, нанесення по ньому “ударів більш влучних і організованих”. З цієї метою наказувалось поглибити агентурну роботу в усіх напрямках [2, арк. 78–75].

На необхідності обов'язкового дотримання органами державної безпеки порядку провадження арештів, передбаченого інструкцією від 8 травня 1933 р., наголошувалось у наказі ДПУ УСРР “Про неприпустимість порушення порядку провадження арештів” від 21 жовтня 1933 р. № 499. Усі факти порушень цього порядку мали розслідуватись особливоуповноваженим при Колегії ДПУ УСРР [2, арк. 103].

Однак, як зазначалось у наказі ДПУ УСРР від 22 лютого 1934 р. № 010, у практиці діяльності органів державної безпеки УСРР продовжували фіксуватись грубі порушення “революційної законності” та невиконання інструкції ЦК ВКП(б) і РНК СРСР від 8 травня 1933 р. Недотримувались встановлені кримінально-процесуальним законодавством строки ведення слідства та тримання під вартою заарештованих осіб. Несвоєчасно подавались або взагалі не подавались клопотання про подовження строків ведення слідства в порядку наказу ОДПУ № 00367–1933 р. і директиви ДПУ УСРР від 7 грудня 1934 р. № 224910. Контроль за усуненням цих порушень керівництво ДПУ УСРР покладало на начальників місцевих органів ДПУ УСРР і начальника ОСВ ДПУ УСРР [2, арк. 1].

Крім цього, незважаючи на прийняття інструкції від 8 травня 1933 р., зберігалися певні особливості здійснення арештів і ведення слідства по окремих категоріях осіб. Насамперед це стосувалось іноземців. Згідно з наказами ОДПУ від 5 квітня 1927 р. № 68/24, ДПУ УСРР від 7 травня 1927 р. № 148 і директивою ДПУ УСРР від 24 червня 1927 р. № 059269 іноземних підданих, переважно китайців, турків, латвійців, естонців та інших, які постійно займались контрабандою, дозволялось заарештовувати за умови обов'язкового попереднього погодження з КРВ ДПУ УСРР [2, арк. 9]. А наказом ДПУ УСРР від 4 листопада 1931 р. № 261, яким підтверджувалась чинність на території УСРР циркуляру ОДПУ “Про порядок арешту іноземно-підданих” від 22 вересня 1931 р. № 295/ГІМ, всі затримання, арешти та обшуки цієї категорії осіб органи міліції не могли здійснювати без санкції органів ДПУ [3, арк. 142].

Встановлювався особливий порядок ведення слідства відносно негласного апарату органів державної безпеки. Циркуляр ДПУ УСРР “Про порядок ведення слідства у справах двійників” від 12 липня 1928 р. № 72047 передбачав, що розгляд справ секретних співробітників ДПУ мав здійснюватись НС зі збереженням в таємниці належності особи до негласного апарату органів державної безпеки. Матеріали, які висвітлювали діяльність обвинуваченого за завданнями органів державної безпеки, до обвинувального висновку не включались, а додавались до слідчої справи у формі секретного меморандуму [2, арк. 37].

Відповідно до наказу ОДПУ № 167/97–1931 р., циркулярів ОДПУ від 21 серпня 1931 р. № 272 і ДПУ УСРР від 30 серпня 1931 р. № 72/орг. арешти спеціалістів (інженерно-технічних працівників і агрономів), які працювали в промисловості та сільському господарстві, мали попередньо погоджуватися з ЕКУ ДПУ УСРР. Упродовж 24 годин з моменту арешту спеціалістів місцеві органи ДПУ мали надіслати на них до ОСВ ДПУ УСРР анкети за формою, встановленою наказом ДПУ УСРР № 37–1932 р. Про необхідність дотримання визначеної процедури додатково наголошував наказ ДПУ УСРР від 3 листопада 1933 р. № 537 [2, арк. 104].

Так само попередньої санкції з боку ДПУ УСРР, згодом НКВС УСРР, потребували арешти членів і кандидатів у члени ВКП(б). Цього вимагали циркуляр ДПУ УСРР від 30 серпня 1931 р. № 71/орг. і директива ДПУ УСРР від 13 лютого 1934 р. № 40. За їх невиконання співробітники органів державної безпеки притягались до юридичної відповідальності [6, арк. 59–60, 148].

Суттєво вплинуло на процесуальну діяльність органів державної безпеки запровадження постановою ЦВК СРСР від 1 грудня 1934 р. надзвичайного порядку судочинства у справах про терористичні акти. Слідство у них мало закінчуватись упродовж 10 днів, обвинувальний висновок вручався звинуваченому за добу до розгляду справи у суді. Слухання справ проводилось без участі сторін, не допускалось касаційне оскарження вироків і подання клопотань про помилування. Вирок про смертну кару мав негайно виконуватись органами НКВС. Згодом, у 1937 р., подібна процедура була поширена також на розгляд справ про контрреволюційне шкідництво й диверсії. Зазначені зміни у кримінально-процесуальному законодавстві посилювали каральну спрямованість у діяльності органів державної безпеки та сприяли звууженню процесуальних гарантій громадян.

Встановлений інструкцією від 8 травня 1933 р. порядок здійснення арештів органами державної безпеки продовжував діяти й після ліквідації ДПУ та створення НКВС. Інструкція була змінена з прийняттям 17 червня 1935 р. постанови РНК СРСР і ЦК ВКП(б) про порядок провадження арештів. У системі органів НКВС цей нормативний акт було оголошено до виконання спільним наказом НКВС і Прокурора СРСР від 19 червня 1935 р. № 00233 [7, арк. 56–56 (зв.)]. Тепер арешти по всіх справах без винятку, які були у провадженні органів НКВС, могли провадитись лише з дозволу відповідного прокурора. Однак щодо певної категорії осіб крім санкції прокурора на здійснення арешту органам НКВС потрібно було також отримати згоду відповідних державних або партійних органів. Якщо арешт застосовувався до членів ЦВК Союзу РСР або союзних республік, керівних і кваліфікованих (інженерів, професорів, агрономів, лікарів тощо) працівників наркоматів Союзу РСР, союзних республік або прирівняних до них центральних установ, військовослужбовців вищого, старшого та середнього начальницького складу РСЧА, а також членів ВКП(б), згоду мали надавати голови ЦВК СРСР або союзних республік, наркоми, секретарі районних, крайових, обласних комітетів ВКП(б), ЦК національних компартій або голова Комісії партійного контролю за належністю.

Ця постанова, ввівши деякі додаткові гарантії захисту для окремих категорій громадян переважно з числа партійної та державної номенклатури, певною мірою обмежила права органів НКВС на здійснення арештів, однак вона не змогла зупинити проведення масових репресій в країні.

Норми, які регулювали провадження слідства в органах державної безпеки були систематизовані в циркулярі ОДПУ “Про слідчу роботу” від 14 квітня

1934 р. № 24. Однак грубі порушення у процесуальній діяльності органів державної безпеки це не усунуло. У наказі НКВС УСРР “Про слідчу роботу” від 17 липня 1935 р. № 580 вкотре аналізувались “недоліки” слідчої роботи, яка визначалась у якості “основного елементу оперативної чекістської роботи”. До основних “недоліків” належали: “безграмотність” допитів, грубі порушення процесуальних норм і порядку оформлення справ, “неохайність” і “неграмотність” складання обвинувальних висновків. Все це призводило до того, що під час судового розгляду значна кількість слідчих справ, провадження у яких вели органи державної безпеки, припинялись, а в середньому до 40 % підсудних звільнялися [8, арк. 78–84].

Отже, у період формування тоталітарного режиму органи державної безпеки УСРР визнавались органами дізнання. Проведення ними слідства дозволялось як виняток із процесуального законодавства окремими нормативними актами. Наділення органів державної безпеки як органів дізнання обов’язком розслідування кримінальних справ свідчило про стирання відмінностей між дізнанням та попереднім слідством, сприяло спрощенню процесуальних форм досудового розслідування справ, що посилювало репресивну складову в їх діяльності.

Явна політизація процесуальної діяльності органів державної безпеки на тлі відсутності справжнього прокурорського нагляду супроводжувалась масовими порушеннями прав людини та громадянина, насамперед на свободу та особисту недоторканність, нехтуванням основними процесуальними гарантіями громадян.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Советская деревня глазами ВЧК–ОГПУ–НКВД. 1918–1939. Документы и материалы: в 4 т. / под ред. А. Береловича, В. Данилова. Москва: “Российская политическая энциклопедия” (РОССПЭН), 2003. Т.3. 1930–1934 гг. Кн. 1. 1930–1931 гг. 864 с.
2. Галузевий державний архів Служби безпеки України. Ф. 9. Спр. 666.
3. Галузевий державний архів Служби безпеки України. Ф. 9. Спр. 286.
4. Галузевий державний архів Служби безпеки України. Ф. 9. Спр. 287.
5. Трагедия советской деревни. Коллективизация и раскулачивание. 1927–1939: Документы и материалы: в 5 т. / под ред. В. Данилова, Р. Маннинг, Л. Виолы. Москва: РОССПЭН, 2001. Т. 3. Конец 1930–1933. 1008 с.
6. Галузевий державний архів Служби безпеки України. Ф. 9. Спр. 667.
7. Галузевий державний архів Служби безпеки України. Ф. 9. Спр. 3 (СРСР).
8. Галузевий державний архів Служби безпеки України. Ф. 9. Спр. 668.

REFERENCES

1. Sovetskaya derevnya glazami VCHK–OGPU–NKVD. 1918–1939. Dokumenty i materialy. “Soviet Village through the Eyes of the Cheka – OGPU – NKVD. 1918–1939. Documents and materials” / editors A. Berelovych, V. Danylov. Moscow. Vol. 3. 1930–1934. Book 1. 1930–1931 864 p. [in Russian].
2. Branch State Archive of the Security Service of Ukraine. F. 9. Ref. 666 [in Ukrainian].
3. Branch State Archive of the Security Service of Ukraine. F. 9. Ref. 286 [in Ukrainian].
4. Branch State Archive of the Security Service of Ukraine. F. 9. Ref. 287 [in Ukrainian].
5. Tragediya sovetской derevni. Kollektivizatsiya i raskulachivaniye. 1927–1939: Dokumenty i materialy: v 5 t. “The Tragedy of Soviet Villages. Collectivization and Dispossession. 1927–1939”: Documents and materials: in 5 vol. / editors V. Danilova, R. Manning, L. Viola. Moscow: ROSSPEN, 2001. 1008 p. [in Russian].
6. Branch State Archive of the Security Service of Ukraine. F. 9. Ref. 667 [in Ukrainian].
7. Branch State Archive of the Security Service of Ukraine. F. 9. Ref. 3 (USSR) [in Ukrainian].
8. Branch State Archive of the Security Service of Ukraine. F. 9. Ref. 668 (USSR) [in Ukrainian].

UDC 351.746.1(477)

V.T. Okipniuk,

Candidate of Juridical Sciences, Docent,
Chief of the Chamber, National Academy of the Security
Service of Ukraine, Kyiv, Ukraine

**LEGAL REGULATION OF INVESTIGATIVE ACTIVITIES OF THE STATE
SECURITY ORGANIZATIONS OF THE USSR DURING THE PERIOD OF
TOTALITARIAN REGIME FORMATION (LATE 1920s – MIDDLE 1930s)**

Paper investigates the legal acts regulating the procedure for the investigation of the state security bodies of the Ukrainian SSR during the period of formation of a totalitarian regime. It was established that according to the Criminal Procedure Code of the USSR, state security bodies were recognized as the inquiry bodies. Their investigation was considered as an exception to the procedural legislation by separate legislative acts, which were adopted in each case by the higher authorities of the USSR and the Ukrainian SSR. Investigative bodies in the DPU system were eliminated, and the functions of investigation were carried out by authorized operational units. The assignment of operational officers to investigate criminal cases indicated that the distinction between the inquiry and the preliminary investigation was erased, and facilitated the simplification of the procedural forms of pre-trial investigation of cases, which strengthened the repressive component in their activities.

As a consequence, the investigative activity of the state security bodies during this period was accompanied by numerous violations of procedural legislation, individual rights and outright arbitrariness. It is proved that in the sphere of conducting investigative activities by state security bodies, especially in the matters of arrest, there was a great deal of legal nihilism and gross ignoring of regulations of criminal procedural legislation. This was stated on May 8, 1933, by the instructions of the Central Committee of the CPSU (Bolshevik) and the SNK of the USSR, according to which the sanctions of the prosecutor's office were imposed on arrests. However, according to this instruction, there were numerous exceptions that practically offset its validity. In particular, it concerned arrests of foreigners, the party and state nomenclature, and some other categories of persons.

Keywords: investigation, state security bodies, totalitarian regime, violation of individual rights.

Отримано 12.11.2018

УДК 351.746.2 “1905/1916”

В.М. Чисніков,

доктор юридичних наук, доцент,
головний науковий співробітник ДНДІ МВС України,
м. Київ, Україна,
ORCID ID 0000-0003-2020-7298

КАТЕРИНОСЛАВСЬКА СИСКНА ПОЛІЦІЯ: ОСОБОВИЙ СКЛАД ТА НОВАЦІЇ В КАРНО-РОЗШУКОВІЙ СПРАВІ (1905–1916 рр.)

У статті вперше в історико-правовій літературі розглядається особовий склад Катеринославського сискного відділення (1910–1916 рр.), а також організаційно-правові засади створення першого в Російській імперії губернського сискного відділення (1914 р.). Крім того, висвітлюється діяльність повітових сискних команд, створених за ініціативи та за рахунок коштів місцевих земств (1905–1908 рр.), тобто ще до прийняття Закону “Про організацію сискної частини” від 6 липня 1908 р.

Ключові слова: Катеринославське міське та губернське сискні відділення, Закон “Про організацію сискної частини” (1908 р.), особовий склад, сискні повітові команди, новації в карно-розшуковій справі.

В статье впервые в историко-правовой литературе рассматривается личный состав Екатеринославского сыскного отделения (1910–1916 гг.), а также организационно-правовые основы создания первого в Российской империи губернского сыскного отделения (1914 г.). Кроме того, освещается деятельность уездных сыскных команд, созданных по инициативе и за счет средств местных земств (1905–1908 гг.), т.е. еще до принятия Закона “Об организации сыскной части” от 6 июля 1908 г.

Ключевые слова: Екатеринославское городское и губернское сыскные отделения, Закон “Об организации сыскной части” (1908 г.), личный состав, сыскные уездные команды, новации в уголовно-разыском деле.

Прийнятий у Російській імперії 6 (19) липня 1908 р. Закон “Про організацію сискної частини” вперше в історії Росії вивів у загальнодержавне правове поле поліцейські служби розшуку, що раніше функціонували в ряді регіонів, і надав правову базу для створення розгалуженої системи органів карного сиску в імперії [1, с. 231–234].

До прийняття цього закону на території України, яка входила тоді до складу Російської імперії, сискна поліція існувала лише в п'ятьох губернських містах: Києві, Одесі, Харкові, Полтаві та Катеринославі.

Проблеми організації та діяльності сискної поліції на території України за часів Російської імперії певною мірою у своїх працях досліджували як українські фахівці: А.К. Балінов, О.М. Бандурка, М.В. Барбашин, М.П. Водько, В.А. Греченко, В.М. Петровський, О.М. Піджаренко, О.О. Самойленко, В.М. Чисніков, О.Н. Ярмиш, так і російські – Б.П. Балусєв, Т.М. Брестовська, Е.П. Величутіна, Т.Л. Ма-

тієнко, Р.С. Мулукаєв, Д.С. Рижев, О.Ю. Шаламов та інші. Утім більшість дослідників зосереджувалися переважно на київському та одеському регіонах, а останні, зокрема Катеринославський регіон, залишалися поза їх увагою.

Мета статті – на підставі архівних матеріалів та інших джерел висвітлити особовий склад Катеринославського міського та губернського сискних відділень в 1910–1916 рр., а також доповнити відомості щодо новацій Катеринославської сискної поліції в карно-розшуковій справі.

6 липня 1908 року російський імператор Микола II підписав у Петергофі прийнятий Державною Думою Закон “Про організацію сискної частини”, який передбачав створення у складі поліцейських управлінь імперії 87 сискних відділень чотирьох розрядів “для провадження розшуку по справах загальнокримінального характеру як у містах, так і в повітах”. На території України мали діяти сискні відділення в містах: Києві, Харкові, Одесі – I-го розряду; Єлисаветграді, Катеринославі, Севастополі, Миколаєві – II-го; Бердичеві, Житомирі, Кам’янець-Подільському, Полтаві, Кременчуці, Симферополі, Херсоні, Керчі – III-го; Чернігові – IV-го розряду [1, с. 33–35].

Ще до прийняття закону, у березні 1908 року, при Департаменті поліції створено спеціальний підрозділ – відділ кримінально-сискної частини, що став називатися VIII-м діловодством. Керівником нового підрозділу було призначено відомого криміналіста, колишнього начальника московського сискного відділення В.І. Лебедева [2]. На цей підрозділ, крім загального нагляду і координації дій сискної поліції, покладалося керівництво створенням нових сискних відділень, забезпечення їх необхідним обладнанням і посібниками, створення Центрального реєстраційного бюро, видання інструкцій, правил і розшукових циркулярів по сискній частині, завідування школою інструкторів, фотографією Департаменту поліції, а також підтримання зв’язків із поліцією іноземних держав з питань загальнокримінального характеру. “...Заснуванням цього відділу, – повідомляв журнал “Вестник полиции” – покладено, таким чином, початок упорядкуванню сискної частини, що залишалася до цього часу без усякого загального керівництва та нагляду і позбавленої будь-якої об’єднаності” [3, с. 4].

28 липня Департамент поліції направив губернаторам циркуляр, у якому пропонував “вручити цю живу і відповідальну справу, тобто керівництво сискними відділеннями, особам досвідченим, гідним довіри і за можливістю ознайомленим раніше з тими прийомами майбутньої роботи, що заявлені практикою” [4, с. 73].

Згідно з законом, чисельність особового складу Катеринославського сискного відділення, яке належало до II розряду, складала 11 чоловік. Сискне відділення знаходилося у складі міської поліції і було розташоване за адресою: м. Катеринослав, проспекту, будинок Міської Управи [5, с. 73].

Зазначимо, що Катеринославська губернія на початку ХХ ст. була одним із найбільших у Російській імперії гірничопромислових районів. На її території проживало понад 2 млн населення, із яких прийшло “рудничне” становило понад 700 тис. [6, с. 57]. Як наголошував перший керівник сискної поліції імперії В.І. Лебедев, Катеринославська губернія “здавна була в Росії одним із найнебезпечніших осередків кримінальної злочинності” [7]. Після революційних подій 1905 року власники рудників і земські діячі – представники місцевого самоуправління, збентежені масовими виступами робітників на рудниках, змушені були піти на додаткові асигнування щодо збільшення і укріплення міського і повітових управлінь поліції, покращення всієї губернської поліцейської структури шляхом спеціалізації поліцейського апарату.

Перші сискні команди в деяких повітах Катеринославської губернії почали створюватися вже в 1905–1906 роках [8, с. 171]. 20 грудня 1907 р. губернські земські збори, не чекаючи прийняття закону про створення сискних відділень, постановили виділити в розпорядження 10-ти земських повітових управ і предводителів повітового дворянства 80 000 крб (по 10 тис. на кожний повіт) “допомогу поліції у витратах, пов’язаних із розкриттям злочинів, переслідуванням і упійманням злодіїв, грабіжників й інших злочинців” [6, с. 57]. Із січня 1908 р. збори при губернаторові постановили направити ці кошти не на посилення поліцейської сторожі, а на створення особливих сискних команд.

Незабаром у зазначених повітах були створені такі команди у складі 2–4 чоловік. Їх очолювали сискні пристави, які безпосередньо підпорядковувалися повітовим ісправникам і перебували в штаті губернського правління і поліцейського управління повіту. Всього було запроваджено вісім посад сискних приставів і 27 їхніх помічників” [9]. Їх призначення й звільнення входило до компетенції губернатора за поданням ісправників. При цьому кандидатури необхідно було ще узгоджувати з предводителями повітового дворянства і головами земських управ. Такий порядок нагадував “наглядний комітет” англійських провінційних міст, передбачений законом про муніципальні корпорації (1835) [10, с. 85].

Утримання сискного пристава становило 2400 крб. на рік і перевищувало оплату його начальника – урядового ісправника, річне жалування якого лише 1875 крб. Рядовий сищик повітової команди отримував 660 крб., а в трьох повітах навіть 800 крб, тобто майже стільки ж, скільки поліцейський наглядач у місті. Такі високі оклади пояснювалися тим, що страх за свою власність змушував господарів рудників і земельних володінь заощаджувати для роботи в поліції досвідчених кадрів з усіх напрямів їхньої діяльності. Проте, як доповідав Катеринославський губернатор, йому “досить важко знаходити народ для роботи в поліції і сиску, бо простий робітник на рудниках поблизу Катеринослава отримує 1,5–2 крб. в день” [10, с. 85].

Міністерство внутрішніх справ підтримало ініціативу Катеринославської губерньської адміністрації і затвердило проект організації розшукової справи в губернії і оклади її чинів. Первинний штат команд (8–27) був затверджений Міністром внутрішніх справ 28 березня 1908 року.

Подальші події показали, що ідея створення повітових сискних команд себе виправдала: розкриття злочинів, заявлених у поліцію, дізнання за якими вели сискні команди, значно зросло. Так, у 1909 році із 230 справ, які знаходилися у провадженні, 224 були успішно закінчені, а в 1910 році із 365 – 287. Протягом 1909 – 1911 років повітові сискні команди затримали 1211 злочинців, а із 728 зареєстрованих злочинів тільки 48 залишилися нерозкритими, тобто не більше 7 %. Катеринославський губернатор з цього приводу заявляв, що ці показники “є наочним доказом того, наскільки плідна діяльність чинів сискної поліції в Височайше ввіреній мені губернії” [11].

Згодом досвід Катеринославської губернії щодо створення сискних команд у повітах був запозичений земством Полтавської губернії, а також поширився на деякі повіти інших губерній.

Зважаючи на вдалий досвід сискних команд Катеринославської губернії, завідувач 8-го діловодства Департаменту поліції В.І. Лебедев розробив план організації сискних команд по всій території імперії. 17 січня 1913 р. Міністру внутрішніх справ була надіслана доповідна записка “Про розвиток заходів кримінального сиску в межах Катеринославської губернії з метою боротьби з розбійництвом

(названим “бандитизм”). На думку В.І. Лебедева, організація сискної роботи в повітах цієї губернії мала стати “зразком планомірної боротьби зі злочинністю” [12, с. 17]. На жаль, ініціатива 8-го діловодства Департаменту поліції так і не отримала подальшого розвитку.

Слід зазначити, що організація сискних команд у повітах мала й деякі недоліки. Головним із них була неузгодженість дій різних команд між собою та відсутність спеціальних знань у повітових сищиків. Суттєвим недоліком було також те, що гроші чинам сискних команд виділялися не через державне казначейство, як передбачав установлений порядок фінансування, а через повітових ісправників. У зв'язку з цим з боку повітових управ і предводителів дворянства до них ставилися різносторонні вимоги, покладалися різноманітні доручення під загрозою не виплати утримання. За цих умов сискні команди не мали можливості повною мірою протистояти професійній злочинності, оскільки залежали від місцевої влади [12, с. 18–19].

Восени 1913 року призначений катеринославський губернатор В.А. Колобов вирішив провести реорганізацію карного розшуку в повітах губернії. Головною причиною такого рішення були розбіжності між губернським правлінням і земством. Губернатор вважав, що кошти – 40 тис. крб., які земство кожний рік виділяє на утримання сискних команд, мають поступати не в повітові комітети, а в губернське правління. За його планами, сискні команди в повітах слід ліквідувати, а замість них створити губернське сискне відділення. Свою думку губернатор пояснював тим, що в діяльності сискних команд відсутній постійний зв'язок із сискними відділеннями міст, вони не мають собак-шукачів і обладнання для реєстрації злочинців.

На думку губернатора, оперативний склад губернського сискного відділення повинен мати 13 поліцейських-наглядачів і 21 городового. Крім того, при відділенні створюється розплідник для 7–8 собак-шукачів. До штату розплідника мають входити посади дресирувальника собак і його помічника. Керівництво губернським сискним відділенням має здійснювати за сумісництвом начальник сискного відділення м. Катеринослава. Для забезпечення оперативного обслуговування 16 сищиків (по двоє на повіт – один наглядач і один городовий) мають постійно проживати в населених пунктах із найбільшим рівнем злочинності. Один із наглядачів повинен знаходитися при Катеринославському сискному відділенні й завідувати реєстрацією злочинців і фотографією. Решта сищиків розподіляються на чотири “летючих загони”. Два з них мали дислокуватися в найбільш криміногенних місцевостях, міняючи свою дислокацію в міру зменшення рівня злочинності. Два інших загони повинні були терміново виїжджати для розкриття “найбільш видатних злочинів” [13, с. 166–167].

Ініціативу губернатора Колобова підтримало Катеринославське земство, яке для агентурного висвітлення криміногенного стану у повітах виділило спеціальні кошти на придбання постійної повітової агентури серед місцевих торговців, трактирщиків тощо, а також для виплати винагород “штучній” агентурі. План катеринославського губернатора щодо реорганізації губернського карного розшуку 11 січня 1914 р. затвердив і Міністр внутрішніх справ.

Таким чином, централізація карного розшуку в губернському масштабі забезпечувала отримання оперативної інформації в умовах підвищеної мобільності кримінальних злочинців, а також полегшувала впровадження в найбільш небезпечні у криміногенному плані регіони сисних агентів, невідомих у повітах.

Особовий склад Катеринославського сискного відділення, як зазначалося в “Адрес-календаре Екатеринославской губернии на 1910 год”, такий: 1) начальник сискного відділення колезький секретар Репойто-Дубяга Олександр Степанович; 2) його помічник Сморенський Кирило Іванович (чину не мав); 3) поліцейський наглядач при сискному відділенні Погорелов Іван Ілліч; 4) поліцейський наглядач колезький реєстратор Алтианов Андрій Юхимович; 5) поліцейський наглядач молодший реєстратор Костицький Петро Григорович; 6) поліцейський наглядач Кузьмін Яков Іванович; 7) начальник кінної поліцейської сторожі прапорщик запасу Д’ячиков Гліб Іванович [14, с. 93].

У 1911 році замість поліцейських наглядачів Алексеєва, Костицького і Кузьміна почали працювати Яків Степанович Беценко, Степан Карпович Малик і Самуїл Федорович Рябковець [5, с. 52].

У 1912 році особовий склад Катеринославського сискного відділення майже повністю змінився. Це було, передусім, пов’язано з призначенням їх керманіча О.С. Репойто-Дубяга начальником Київського сискного відділення, а також притягненням до кримінальної відповідальності деяких співробітників відділення за хабарництво та зловживання службовим становищем. Як зазначалося в “Адрес-календаре и Памятної книжке Екатеринославской губернии на 1912 год”, у сискному відділенні працювали: *керівництво*: 1) т.в.о. начальника Михайло Сергійович фон Аделунг (чину не мав); 2) т.в.о. помічника начальника Яков Степанович Беценко (чину не мав). *Поліцейські наглядачі*: 3) поліцейський наглядач Вікентій Станіславович Єсипович (чину не мав) та Іван Лаврентійович Погорелов (чину не мав). 4) поліцейський наглядач щодо стягання коробкового збору в м. Катеринославі – колезький реєстратор Дмитро Андрійович Бухаленко; 5) поліцейський наглядач Лікарсько-Поліцейського Комітету Антон Апполонович Добровольський і 6) поліцейський наглядач Фабрично-Заводської поліції – колезький секретар Йосип Вітольдович Чапський [15, с. 10].

У наступному 1913 році в сискному відділенні знову змінилося керівництво. Тепер його очільниками стали: т.в.о. начальника відділення осавул Олександр Хрисанфович Облакевич та т.в.о. його помічника Дмитро Петрович Пашутін. Поліцейськими наглядачами залишилися В.С. Єсипович, Д.А. Бухаленко та А.А. Добровольський. Новими співробітниками стали поліцейський наглядач Петро Федорович Денисенко та поліцейський наглядач Фабрично-Заводської поліції В’ячеслав Артурович Туловський [16, с. 275].

Слід зазначити, що у 1911–1913 роках Департамент поліції провів ревізії в понад двадцяти сискних відділеннях усіх розрядів у шести найбільших регіонах імперії, зокрема і на українських землях: Харкові, Одесі, Севастополі, Катеринославі, Кам’янець-Подільську.

Під час ревізії Катеринославського сискного відділення у 1913 році було встановлено, що начальник відділення О.Х. Облакевич перевівся з Таганрогу до Катеринослава лише з метою прослужити недовгий час і вийти у відставку, отримавши посилену пенсію, а тому “ставився до справи цілком індиферентно і привів Катеринославське сискне відділення до повного розвалу”. Під час перевірки він ігнорував ревізію, категорично відмовився під різними надуманими приводами з’являтися до відділення, незважаючи на неодноразові пропозиції та накази чиновника особових доручень Департаменту поліції.

Як зазначав перевіряючий чиновник особових доручень Гагарін, осавул Облакевич після призначення начальником сискного відділення через деякий час зовсім припинив відвідувати ввірений йому підрозділ, усі отримані папери

передавав до канцелярії з відміткою “до наряду”, не даючи жодних керуючих вказівок. Своїх підлеглих він зовсім не ознайомлював з науковими методами розкриття злочинів, хоча сам пройшов навчання на курсах в С.-Петербурзі.

У результаті проведеної ревізії в діяльності Катеринославського сиссного відділення були виявлені такі недоліки: 1) неохайне і невідповідне розподілення у відділенні переписок за нарядами; 2) відсутність будь-яких дат у реєстрації злочинного елемента і не розміщення розшукових карток за деякі місяці; 3) відсутність рахунків на витрати, пов’язані з розшуками чинами сиссного відділення; 4) порівняно великі витрати на оплату послуг різних інформаторів (витрати не відповідають кількості і характеру розкритих злочинів), а “вказані в розписках прізвища <...> нікому у відділенні невідомі” і тому припускається, що “ці підписи фіктивні”; 5) майже щомісячні витрати Облакевичем 25–30 крб. з канцелярських коштів без надання відповідних документів; 6) у звітах про діяльність сиссного відділення перевищується відсоток розкритих злочинів; 7) відсутність керівних вказівок з боку начальника сиссного відділення і його помічника; 8) діловодство відділення “поставлене всупереч усім встановленим правилам з цього предмета”.

Ревізор також виявив, що помічник начальника відділення Пашутін був призначений на посаду без погодження з начальником відділення. Це призвело до конфліктів між ними. Оскільки Д.П. Пашутін не мав жодного поняття про карний розшук, і “за крайньої обмеженості будь-яких здібностей” правильне керівництво розшуками практично було відсутнє, тому, як зазначав перевіряючий, “колись налагоджений першим начальником відділення Репойто-Дубяго (який пізніше став начальником Київського сиссного відділення) механізм роботи був повністю розвалений” [17].

Неякісний підбір кадрів сиссної поліції призвів до того, що упродовж 1912–1913 років у Катеринославській губернії до суду було притягнуто 12 чинів сиссного відділення і повітових сиссних частин. Здебільшого їх обвинувачували в хабарництві та неправдивих дописах [12, с. 71].

У 1914 році т.в.о. начальника сиссного відділення був призначений Євстафій Григорович Капітонов, а посада його заступника була вакантною. Обов’язки поліцейських наглядців виконували Кузьма Юхимович Гладкий, Василь Корнійович Бернацький та новий поліцейський наглядчик щодо стягання коробкового збору в м. Катеринославі Вадим Степанович Іванов. Залишалися працювати на своїх посадах поліцейські наглядчі А.А. Добровольський і В.А. Туловський [18, с. 13].

У наступному 1915 році, коли Російська імперія була втягнута в Першу світову війну, особовий склад сиссного відділення в черговий раз поновився. Це пов’язано з мобілізацією деяких працівників відділення до фронтових військових частин.

У цей період сиссне відділення очолював колезький асесор Олександр Федорович Кірста (тел. 14-83; прож. вул. Наносна, 2). Помічником у нього був колезький секретар Андрій Іванович Чернявський (вул. Управська, 16). Обов’язки поліцейських наглядців, які обслуговували територію м. Катеринослава, виконували: 1) Кузьма Юхимович Гладкий (Грецький пров., 20); 2) Феоктист Федотович Ключев (вул. Олександрівська, 44), 3) Карпо Семенович Сухоруков (вул. Управська, 33);

Повітовими поліцейськими наглядчачами були: 1) колезький реєстратор Василь Дорофійович Безродний (Васильківський Базар, Слов’яносербський повіт); 2) Степан Семенович Бабенко (с. Юзівка, Бахмутський повіт); 3) губернський секретар Петро Григорович Костицький (м. Дебальцево); 4) Вікентій Станіславович

Єсипович (м. Олександрівськ); 5) губернський секретар Василь Костянтинович Павленко (м. Маріуполь); 6) Данило Васильович Слепенко (м. Луганськ); 7) Іполит Іванович Соколинський (с. Амур-Нижньоолександрівськ Катеринославського повіту); 8) колезький реєстратор Андрій Антонович Аполевич (с. Нікітовка Бахмутського повіту); 9) Никифор Іванович Ігнатов (м. Новомосковськ); 10) Яків Никифорович Шевченко (м. Нікополь, Катеринославського повіту); 11) колезький реєстратор Федір Федорович Токарьов (м. Верхньодніпровськ) і 12) Віктор Силевич Дрючин (с. Лозове Павлоградського повіту) [19, с. 163].

Деякі зміни в особовому складі Катеринославського сисного відділення сталися і в 1916 році. Посаду помічника начальника сисного відділення зайняв колишній поліцейський наглядач К.Ю. Гладкий (вул. Старогородня, 38). Поліцейськими наглядачами у м. Катеринославі працювали два нових співробітники: 1) колезький реєстратор Михайло Антонович Семененко, 2) Олександр Петрович Соколов (не мав чину) та К. Д. Сухоруков, який обіймав цю посаду раніше.

Поліцейськими наглядачами губернської сисної поліції значилися: 1) В.Д. Безродний, який тепер обслуговував м. Новомосковськ; 2) В.К. Павленко – м. Маріуполь, 3) І.І. Соколинський – м. Олександрівськ; 4) С.С. Бабенко – м. Луганськ, 4) Ф.Ф. Токарьов – м. Верхньодніпровськ; 5) В.С. Єсипов – с. Амур; 6) губернський секретар Микола Степанович Резниченко – м. Дебальцево; 7) Федір Андрійович Резунов – м. Павлоград [20, с. 160–161].

На жаль, єдине в країні губернське сисне відділення проіснувало недовго. Вже в кінці 1915 року земство відмовилося фінансувати губернське сисне відділення, мотивуючи таке рішення скороченням земського бюджету в умовах війни [8, с. 171]. Надії Департаменту поліції на те, що уряд виділить хоча б 10 тис. крб. для укомплектування “летючих загонів” вільнонайнятими сищиками не виправдалися. 1 лютого 1916 р. були ліквідовані 5 посад наглядачів і 11 посад городових губернського сисного відділення, а 1 січня 1917 р. – решта посад [13, с. 168].

Таким чином, створення і функціонування у Катеринославській губернії повітових сисних команд (1905–1913 рр.) та губернського сисного відділення (1914–1916 рр.) здійснювалося за ініціативою місцевої адміністрації й утримувалося не за спеціальні державні кошти, а за рахунок “допоміжних” коштів міської влади, а також приватних осіб. Досвід цих спеціалізованих сисних підрозділів поліції свідчив про надзвичайну перспективність боротьби зі злочинністю в сільській місцевості. Поширення цього досвіду на території всієї країни, безумовно, дало б значне збільшення розкриття злочинів і зниження рівня злочинності, як це було в зазначеній губернії. На жаль, ця проблема в Російській імперії на той час урядом так і не була вирішена.

Аналіз особового складу сисних підрозділів поліції Катеринославської губернії свідчить, що на оперативні посади, в тому числі й керівні, нерідко призначалися особи, які за своїми професійними й моральними якостями не відповідали пред’явленим вимогам, у результаті чого вони допускали зловживання під час несення служби, притягалися до судової відповідальності, підриваючи авторитет поліції в очах громадянського суспільства.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Инструкция чинам сыскных отделений. СПб.: Типография МВД, 1910. 55 с. Докладніше про закон див.: Чисников В. Закон “Об организации сыскной части” (1908 г.): предпосылки, содержание, значение. Оперативник (сыщик). 2008. № 3(16). С. 3–7.

2. Докладніше про В.І. Лебедева див.: Чисніков В. Перший керівник кримінальної поліції Російської імперії. Юридичний вісник України. 2008. 8 – 14 березня (№ 10); його ж. К 140-летию со дня рождения видного деятеля уголовного сыска Российской империи В.И. Лебедева (1868 – после 1917 г.). Оперативник (сыщик). 2008. № 2(15). С. 37–38; його ж Лебедев Василь Иванович (1868–1930 рр.). Міжнародна поліцейська енциклопедія. У 10 т. Т. V. Кримінально-процесуальна та криміналістична діяльність поліцейських організацій. Київ: Атіка, 2009. С. 432.
3. Тимофеев В.В., Тимофеев В.Г. Полиция и милиция России: цифры, факты и события: учеб. пособие. Чебоксары: Изд-во Чуваш. ун-та, 2004. 468 с.
4. Вестник полиции. 1908. № 15.
5. Памятная книжка Екатеринославской губернии на 1911 год. Екатеринославль, 1911 г.
6. Балуйев Б.П., Брестовская Т.Н., Величутина Э.П. и др. Организация и деятельность уголовного сыска в дореволюционной России (конец XIX – начало XX в.): уч. пособие. Москва: Академия МВД СССР, 1984. 95 с.
7. Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ). Ф. 8. Оп. 1912. Д. 4. – ч. 36. Л. д. 401.
8. Отказ от содержания сыскальной полиции. Вестник полиции. 1916. № 6.
9. ГАРФ. Ф. 102. 8 д-во. Оп. 1910. Д. 43. Л. д. 5.
10. Ярмиш. О.Н. Каральний апарат самодержавства в Україні в кінці XIX – на початку XX ст.: моногр. Харків: Консум, 2001. 288 с.
11. ГАРФ. Ф.102. 8 д-во. Оп. 1910. Д. 43. Л. д. 6 об.
12. Рыжов Д.С. Борьба полиции России с профессиональной преступностью (1866–1917 гг.): монография. Самара: СЮИ МЮ России, 2001. 144 с.
13. Шаламов А.Ю. Российский “фараон”. Сыскальная полиция Российской империи во второй половине XIX – начале XX в. Москва: Принципиум, 2013. 304 с.
14. Адрес-календарь Екатеринославской губернии на 1910 год. Екатеринославль, 1910 г.
15. Адрес-календарь и Памятная книжка Екатеринославской губернии на 1912 год. Екатеринославль, 1912 г.
16. Календарь-ежегодник “Приднепровье”. 1913 год. Екатеринославль, 1913 г.
17. ГАРФ. Ф.102. 8 д-во. Оп. 1910. Д. 163. Л. д. 68.
18. Календарь-ежегодник “Приднепровье”. 1914 год. Екатеринославль: Изд. Екатеринослав. губ. статист. комитета. 1914.
19. Екатеринославский адрес-календарь 1915 год. Екатеринославль, Изд. губ. типографии. 1915 г.
20. Екатеринославский адрес-календарь. 1916 год. Екатеринославль, Изд. губ. типографии. 1916 г.

REFERENCES

1. Ynstruktsyya chynam sysknykh otdeleniy. “Instruction for the Ranks of Detective Departments”. Spb: Publishing House of the Ministry of Internal Affairs, 1910. 55 p. / Chisnikov V. The Law “On the Organization of the Detective Unit” (1908): Prerequisites, Content, Meaning. Operative (detective). 2008. No 3 (16), 3–7 [In Russian].
2. Dokladnishe pro V.I. Lebedyeva dyv.: Chysnikov V. Pershyy kerivnyk kryminalnoyi politsiyi Rosiyskoyi imperiyi. Yurydychnyy visnyk Ukrayiny. 2008. 8–14 bereznya (№ 10); yoho zh. K 140-letyyu so dnya rozhdennyua vydnoho deyatelya uholovnoho syska Rossiyskoy ymperyy V.Y. Lebedeva (1868 – posle 1917 h.). Operatyvnyk (syshchyk). 2008. № 2(15). S. 37–38; yoho zh. Lebedyev Vasyly Ivanovych (1868–1930 rr.). Mizhnarodna politseyska entsyklopediya. U 10 t. T. V. Kryminalno – protsesualna ta kryminalistychna diyalnist politseyskykh orhanizatsiy. [More about V.I. Lebediev see: Chysnikov V. (2008) The First Head of the Criminal Police of the Russian Empire. Legal Bulletin of Ukraine 10; Chysnikov V. (2008) To the 140th Anniversary of the Birth of a Prominent Criminal Investigator of the Russian Empire. V.I. Lebediev (1868–after 1917). Operative (detective) 2 (15), 37–38; Chysnikov, V. (2009) Lebediev Vasilii Ivanovich (1868–1930). International Police Encyclopedia: in 10 vol. Criminal Procedural and Forensic Activity of Police Organizations. Kyiv: Atika. 432 p. [in Ukrainian].
3. Timofieiev, V.V., Timofieiev, V.H. (2004) Polytsyya y mylytsyya Rossiy: tsyfry, fakty y sobytyya: ucheb. posobyie. “Police and Militia of Russia: Figures, Facts and Events”: study. Cheboksary. 468 p. [in Russian].
4. Vestnik politsii. “The Police Herald” . 1908. No 15 [in Russian].
5. Pamyatnaya knizhka Yekaterinoslavskoy gubernii na 1911 god. Yekaterinoslavl’, 1911 g. “The Memorial Book of the Yekaterinoslav Province in 1911”. Yekaterinoslavl, 1911 [in Russian].
6. Baluyev, B.P., Brestovskaya, T.N., Velichutina, Y.P. and others (1984) Organizatsiya i deyatel’nost’ ugolovnoho syska v dorevolutsionnoy Rossii (konets XIX – nachal XX v.): uch.

posobiye. “Organization and Activities of Criminal Investigation in Prerevolutionary Russia (late XIX – early XX centuries)”: manual. Moscow. 95 p. [in Russian].

7. Gosudarstvennyy arkhiv Rossiyskoy Federatsii (GARF). “State Archive of the Russian Federation (GARF)”. F. 8. C. 1912. C. 4. – p. 3b. P.r. 401 [in Russian].

8. Otkaz ot soderzhaniya sysknoy politsii. “Refusal to Keep Detective Police”. Police Herald. 1916. No 6 [in Russian].

9. GARF F. 102. 8. C. 1910. C. 43. P.r. 5 [in Ukrainian].

10. Yarmysh, O.N. (2001) Karal'niy aparat samoderzhavstva v Ukraini v kintsi XIX – na pochatku XX st.: monogr. “The Punitive Apparatus of Autocracy in Ukraine in the Late Nineteenth and Early Twentieth Centuries”: monograph. Kharkiv: Consum. 288 p. [in Ukrainian].

11. GARF. F. 102. C. 1910. C. 43. P.r. 6. [in Ukrainian].

12. Ryzhov, D.S. (2001) Bor'ba politsii Rossii s professional'noy prestupnost'yu 1866–1917 “The Fight of the Police of Russia against Professional Crime (1866–1917)”: monograph. Samara: SUI MJ of Russia. 144 p. [in Russian].

13. Shalamov, A.Y. (2013) Rossiyskiy “faraon”. Sysknaya politsiya Rossiyskoy imperii vo vtoroy polovine XIX – nachale XX. “Russian “Pharaoh”. “Detective Police of the Russian Empire in the Second Half of the 19th – Early 20th Century”. Moscow: Principle, 2013. 304 p. [in Russian].

14. Adres-kalendar' Yekaterinoslavskoy gubernii na 1910 god. Yekaterinoslavl', 1910 g. “The Address-Calendar Ekaterinoslav Province for 1910”. Yekaterinoslavl', 1910 [in Russian].

15. Adres-kalendar' i Pamyatnaya knizhka Yekaterinoslavskoy gubernii na 1912 god. “The Address-Calendar and the Memorial Book of the Yekaterinoslav Province for 1912”. Yekaterinoslavl', 1912 [in Russian].

16. Kalendar'-yezhegodnik “Pridneprov'ye”. 1913 god. Yekaterinoslavl', 1913 g. “Calendar-yearbook “Dnieper””, 1913. Yekaterinoslavl', 1913 [in Russian].

17. GARF. F.102. D. 1910. C. 163. P.r. 68. [in Ukrainian].

18. Kalendar'-yezhegodnik “Pridneprov'ye”. 1914 god. Calendar-yearbook “Dnieper”. 1914 Ekaterinoslavl', 1914 [in Russian].

19. Yekaterinoslavskiy adres-kalendar' 1915 god. “Ekaterinoslavsky Address-Calendar 1915 Year”. Ekaterinoslavl', 1915 [in Russian].

20. Yekaterinoslavskiy adres-kalendar'. 1916 god. Yekaterinoslavl', Izd. gub. tipografi. 1916 g. “Ekaterinoslavsky Address-Calendar”. Ekaterinoslavl', 1916 [in Russian].

UDC 351.746.2 “1905/1916”

V.M. Chysnikov,

Doctor of Juridical Sciences,
Docent, Chief Researcher, State Research
Institute MIA Ukraine, Kyiv, Ukraine,
ORCID ID 0000-0003-2020-7298

KATERYNOSLAV DETECTIVE POLICE: PERSONNEL AND INNOVATIONS IN CRIMINAL INVESTIGATIVE CASE (1905–1916)

In the paper for the first time in the historical legal literature the personnel of Yekaterinoslavsky city detective police department (1910–1916) was studied, as well as organizational and legal bases of an establishment of the first detective departments in the Russian empire (1914).

Adopted in July 6 (19), 1908, Law “On the Organization of the Detective Departments” for the first time in the history of Russia included into personnel of the general state legal field police detective services, that previously functioned in a number of regions, and provided the legal basis for the creation of a broadened system of the bodies of the criminal detective police in the empire. Before the adoption of this law in the territory of Ukraine, which was then the part of the Russian Empire,

the detective police existed only in five provincial cities: Kyiv, Odesa, Kharkiv, Poltava and Katerynoslav.

Even before the adoption of this law in the Katerynoslav province after the revolutionary events of 1905–1907, district councils were set up on the initiative of the local administration, which were not supported by special state funds, but at the expense of “auxiliary” funds of the city authorities, as well as private individuals. Subsequently, the experience of Katerynoslav province in the establishment of the detective police teams in the counties was borrowed by the “zemstvos” of the Poltava province, and also spread to several counties of other provinces.

At the same time, the organization of the detective teams in the counties also had some disadvantages. The main of them was the inconsistency of the actions of various teams among themselves and the lack of special knowledge in county detective policemen. A significant disadvantage was the fact that the money was not allocated through the state treasury, as it was foreseen with the established financing order, but through the Chief police officer of a district. In this regard, from the district justice and the leaders of the nobility, they were faced with diverse requirements, entrusted with various assignments under the threat of non-payment of maintenance. Under these conditions, the detective police teams were not able to fully resist professional crime, since they depended on local authorities.

In autumn 1913, assigned Katerynoslav governor V.A. Kolobov decided to reorganize the criminal investigation in the district of province. By his initiative, the detective police teams in the counties were eliminated, and instead of them, on the basis of Katerynoslavsky city detective police, a province detective police division was created. The governor explained his decision by the fact that there is no constant connection with the detective police of cities in the activity of the detective team; they do not have search dogs and equipment for registration of criminals.

The experience of these specialized detective police units showed the extremely promising nature of the fight against crime in rural areas. The dissemination of this experience throughout the country would undoubtedly give rise to the crime detection and the reduction of crime rates, as was the case in the province. Unfortunately, this problem in the Russian Empire was not resolved at that time by the government.

The analysis of the personnel of the detective police units of the Katerynoslav province proves that the operative positions, including the governing ones, were often assigned to persons who, according to their professional and moral qualities, did not meet the outlined requirements, as a result they allowed abuses during official duties, were brought to justice, undermining the authority of police in civil society.

Keywords: Ekaterinoslav city and provincial detective departments, Law “On the Organization of the Detective Police Departments” (1908), personnel, district detective teams, innovations in criminal investigative case.

Отримано 21.11.2018

ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО ТА ЦИВІЛЬНИЙ ПРОЦЕС. СІМЕЙНЕ ПРАВО. МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК 341.23:347.633

К.І. Березовська,
головний спеціаліст із зв'язків з громадськістю
та ЗМІ аналітично-інформаційного відділу
Господарського суду Одеської області,
м. Одеса, Україна

ПРОБЛЕМИ І ПЕРСПЕКТИВИ РАТИФІКАЦІЇ ГААЗЬКОЇ КОНВЕНЦІЇ ПРО ЗАХИСТ ДІТЕЙ ТА СПІВРОБІТНИЦТВО В ГАЛУЗІ МІЖДЕРЖАВНОГО УСИНОВЛЕННЯ

Стаття присвячена вивченню проблем правового регулювання відносин усиновлення дітей-громадян України усиновлювачами-громадянами України, які проживають за її межами, іноземцями та особами без громадянства. Розглянуто перспективи приєднання України до Гаазької конвенції про захист дітей та співробітництво в галузі міждержавного усиновлення від 29 травня 1993 р., викладена коротка історія спроб імплементації цієї Конвенції до національного законодавства України, висвітлені останні законопроекти, що мають на меті ратифікацію Конвенції і приведення норм законодавства України до її приписів. Описана передбачувана конструкція правовідносин зі здійснення усиновлення з іноземним елементом з урахуванням норм Конвенції.

Ключові слова: усиновлення, усиновлювач, усиновлення з іноземним елементом, Конвенція про захист дітей та співробітництво з питань міждержавного усиновлення.

Стаття посвящена изучению проблем правового регулирования отношений усыновления детей-граждан Украины усыновителями-гражданами Украины, проживающими за ее пределами, иностранцами и лицами без гражданства. Рассмотрены перспективы присоединения Украины к Гаагской конвенции о защите детей и сотрудничестве в области межгосударственного усыновления от 29 мая 1993 г., изложена краткая история попыток имплементации Конвенции в национальное законодательство Украины, освещены последние законопроекты, имеющие целью ратификацию Конвенции и приведение норм законодательства Украины к ее предписаниям. Описана предполагаемая конструкция правоотношений по осуществлению усыновления с иностранным элементом с учетом норм Конвенции.

Ключевые слова: усыновление, усыновитель, усыновление с иностранным элементом, Конвенция о защите детей и сотрудничестве в области межгосударственного усыновления.

29 травня 1993 р. була відкрита для підписання Гаазька конвенція про захист дітей та співробітництво в галузі міждержавного усиновлення (далі – Конвенція) [1], учасниками якої стали 100 держав, зокрема, всі держави-члени ЄС. Конвенцію

було розроблено на реалізацію статті 21 Конвенції ООН про права дитини. Україна до сьогодні цю Конвенцію не ратифікувала.

Текст цього міжнародного документа вже багато років викликає чимало запитань як у науковців, так і у практиків, які працюють у сфері захисту прав дітей. На проблемні аспекти Конвенції зверталась увага у працях О.О. Грабовської, В.В. Попка, О.В. Губанової, С.С. Журила тощо. Однак окремі питання імплементації Конвенції у законодавство України залишились поза увагою науковців. Метою цієї статті є дослідження Конвенції про захист дітей та співробітництво в галузі міждержавного усиновлення з метою імплементації її норм у національне законодавство України.

Слід зазначити, що національне законодавство і міжнародні інституції напружували багато механізмів, що дозволяють максимально ефективно охороняти і захищати права дітей, зокрема й у сфері усиновлення. Законодавство України містить систему законодавчих актів, метою яких є врегулювання правовідносин за участю дітей, захист їхніх прав та інтересів.

Україна є учасницею низки міжнародних договорів у межах ООН, ЄС та СНД, які стосуються дотримання і захисту прав дітей. Серед джерел міжнародного права, що визнаються такими в Україні, слід назвати, зокрема такі: Конвенція ООН про права дитини від 20 листопада 1989 р.; Європейська конвенція про усиновлення дітей (переглянута) від 27 листопада 2008 р.; Європейська конвенція про правовий статус дітей, народжених поза шлюбом від 15 жовтня 1975 р.; Гаазька конвенція про цивільно-правові аспекти міжнародного викрадення дітей 25 жовтня 1980 р.; Європейська конвенція про здійснення прав дітей від 25 січня 1996 р. Щодо питання про ратифікацію двох останніх конвенцій багато років точилися спори, на сьогодні Україна є їх учасницею.

Однак найбільше питань викликає Конвенція про захист дітей та співробітництво в галузі міждержавного усиновлення від 29 травня 1993 р. Так, проекти законів України про приєднання України до Конвенцій про захист дітей та співробітництво з питань міждержавного усиновлення неодноразово реєструвалися у період з 2001 р. до 2017 р. і безрезультатно були предметом розгляду на засіданнях Верховної Ради України.

Ми вважаємо, що Україні доцільно приєднатися до Конвенції про захист дітей та співробітництво в галузі міждержавного усиновлення і ратифікувати її. Слід звернути увагу на те, що у преамбулі Європейської конвенції про усиновлення дітей (переглянутої) 2008 р. зазначено, що її норми, серед інших міжнародно-правових актів, побудовані також з урахуванням Гаазької конвенції про захист дітей та співробітництво в галузі міждержавного усиновлення від 29 травня 1993 р. Ми проаналізуємо окремі норми Гаазької конвенції у наступних розділах.

Щодо необхідності ратифікації Україною Гаазької конвенції про захист дітей та співробітництво в галузі міждержавного усиновлення від 29 травня 1993 р. точаться суперечки з моменту її створення і відкриття до підписання.

Слід погодитись із О.О. Губановою, яка зазначає, що “міжнародна спільнота випрацювала ще один механізм, котрий рекомендовано для здійснення усиновлення дітей за межі країни, в якій вони народилися, – Гаазьку конвенцію про захист дітей та співробітництво з питань міждержавного усиновлення від 29 травня 1993 року”. А також з тим, що “приєднання України до цієї Конвенції дозволить брати участь у багатосторонньому механізмі міжнародного співробітництва у галузі усиновлення дітей та уніфікувати процедуру усиновлення в Україні з процедурою держав-учасниць, отримувати достовірні відомості про кандидатів в

усиновителі, здійснювати належний догляд за дотриманням прав дітей, усиновлених іноземцями” [2, с. 45–46].

Найбільше нарікань серед науковців викликають ті положення Конвенції, що передбачають діяльність організацій-посередників, які займаються усиновленням на території держав-учасниць Конвенції і можуть створити умови для зловживань у сфері усиновлення. Нами також висловлювалися перестороги саме з цієї підстави щодо приєднання України до Конвенції [3, с. 97–102]. Однак вивчення законодавства, доступної судової практики і зарубіжних джерел дає нам підстави для висновку про необхідність ратифікації Україною Конвенції. Водночас цьому має передувати активна фахова робота правників, урядовців, адже українські нормативно-правові акти суперечать міжнародно-правовим у частині врегулювання посередницької діяльності у сфері усиновлення, повноважень органів державної влади щодо усиновлення з іноземним елементом. Органи державної влади та місцевого самоврядування мають бути законодавчо готові до нових правил здійснення усиновлення з іноземним елементом.

Слід зауважити, що опосередковано Україна виконує окремі з положень Конвенції. Адже у преамбулі Європейської конвенції про усиновлення дітей (переглянутої) 2008 р. зазначено, що її норми, серед інших міжнародно-правових актів, побудовані також з урахуванням Гаазької конвенції про захист дітей та співробітництво в галузі міждержавного усиновлення від 29 травня 1993 р.

У п. 6 Висновків і рекомендацій, прийнятих Спеціальною комісією з практичного застосування Гаазьких конвенцій про апостиль, отримання доказів, вручення документів, звернуто увагу на корисність пов'язування застосування Гаазької Конвенції про усиновлення (удочеріння) дітей від 1993 р. з Конвенцією про апостиль. Беручи до уваги велику кількість офіційних документів, необхідних для стандартної процедури усиновлення, Спеціальна комісія рекомендувала, щоб держави, які є учасниками Конвенції про усиновлення (удочеріння) дітей, але не є учасниками Конвенції про апостиль, подумали про приєднання до останньої [4].

У 2002 р. Україна приєдналася до Конвенції, що скасовує вимогу легалізації іноземних офіційних документів від 5 жовтня 1961 р., дія якої поширюється на офіційні документи, які були складені на території однієї з Договірних держав і мають бути представлені на території іншої Договірної держави [5; 6]. Однак для здійснення усиновлення з іноземним елементом норми Порядку провадження діяльності з усиновлення та здійснення нагляду за дотриманням прав усиновлених дітей, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 8 жовтня 2008 р. № 905 передбачають легалізацію усиновлювачами-іноземцями необхідних для усиновлення документів в установленому законодавством порядку. [7]

Хоча Україна не ратифікувала Конвенцію про захист дітей та співробітництво в галузі міждержавного усиновлення, українські суди її застосовують. Вивчення судової практики свідчить про посилення у судових рішеннях на Конвенцію про захист дітей та співробітництво в галузі міждержавного усиновлення від 29 травня 1993 р. у справах різної категорії.

Наприклад, при розгляді клопотань про визнання рішення іноземного суду, що не підлягає примусовому виконанню, а саме – визнання рішення Суду з питань неповнолітніх Мілана Італійської Республіки від 16 жовтня 2012 р. № 328/12 про удочеріння неповнолітньої ОСОБА_7, ОСОБА_2. Задовольняючи заяву сторін, суд, зокрема, посилався на п. “а” ч. 1 ст. 26 Конвенції про захист дітей та співробітництво в галузі міждержавного усиновлення від 29 травня 1993 р. щодо того,

що визнання усиновлення містить визнання правових відносин між дитиною і її прийомними батьками [8].

Зустрічається у судових рішеннях посилання на преамбулу Гаазької конвенції про захист дітей та співробітництво з питань міждержавного усиновлення від 29 травня 1993 р., де визначено, що дитині для повного та гармонійного розвитку її особистості необхідно рости в сімейному оточенні, в атмосфері щастя, любові та розуміння, у справі про повернення матері дітей з дитячих комунальних закладів [9]. Очевидно, що використання у судовому рішенні наведеної норми було доречним і зумовлене необхідністю конкретизації права дитини жити і виховуватися в сім'ї.

При розгляді справи про усиновлення громадянами США дитини суд дослідив всі обставини і докази справи. Серед них була названа така, що сім'я ОСОБА_1 та ОСОБА_3 виявили бажання усиновити дитину з України, та уклали договір з “Чайлд Едопшин Асошіейтс, Інк.”, яка є акредитованою відповідно до Гаазької Конвенції “Про захист дітей та співробітництво в галузі міждержавного усиновлення” про надання послуг з усиновлення та після усиновлення.

У рішенні зазначено, що відповідно до матеріалів справи, службою Громадянства та Імміграції США схвалено ОСОБА_1 та ОСОБА_3 усиновлення з України до 2 дітей з такими характеристиками: вік на час отримання направлення на усиновлення від 9 до 18 років включно; стать чоловіча/жіноча; особливі потреби. Встановлено відповідність вимогам щодо придатності ОСОБА_1 та ОСОБА_3 у якості батьків-усиновителів дитини або дітей, які будуть усиновлені, відповідно до розділу 101(B)(1)(F) Закону “Про Імміграцію та національність”. Усиновлення було схвалено на підставі перевірки: Форми I-600A, заяви про завчасний розгляд петиції щодо сироти; дослідження житлово-побутових умов; усіх наданих доказів [10].

Проекти законів України про приєднання України до Конвенції про захист дітей та співробітництво з питань міждержавного усиновлення шість разів реєструвалися і безрезультатно були предметом розгляду на засіданнях Верховної Ради України протягом 2001–2017 рр. Проаналізуємо останні з них.

10 жовтня 2017 р. у Верховній Раді України зареєстровано два законопроекти (Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з приєднанням України до Конвенції про захист дітей та співробітництво з питань міждержавного усиновлення від 10.10.2017 № 7195 Проект Закону про приєднання України до Конвенції про захист дітей та співробітництво з питань міждержавного усиновлення від 10.10.2017 № 0166), метою яких є ратифікація Гаазької конвенції про захист дітей та співробітництво в галузі міждержавного усиновлення від 29 травня 1993 р. і приведення національного законодавства до її положень [11; 12].

Головне науково-експертне управління Верховної Ради України, надаючи зауваження і пропозиції щодо згаданих проектів, відзначило нечіткість окремих норм Конвенції та положень проекту закону про приєднання до Конвенції.

Серед зауважень, зроблених фахівцями Головного науково-експертного управління Верховної Ради України до згаданого законопроекту № 0166, є, зокрема такі: у Конвенції відсутні або нечітко виписані норми, які врегульовують процедуру співробітництва державних органів різних країн при здійсненні міждержавного усиновлення; гарантії забезпечення прав дитини, передбачені Конвенцією, є значно меншими, ніж ті, що передбачені Конвенцією про права дитини, яка набула чинності для України 27 вересня 1991 року, та законодавством України; норми

Конвенції не гарантують обов'язкової участі усиновлювачів у процесі усиновлення дитини [12].

Очевидно, що ці зауваження вкрай слушні, і застереження при ратифікації Конвенції та розробці законодавства з метою імплементації її норм можуть бути враховані.

Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з приєднанням України до Конвенції про захист дітей та співробітництво з питань міждержавного усиновлення № 7195 також викликав багато зауважень у фахівців Головного науково-експертного управління Верховної Ради України [11].

У ч. 2 редакції статті 216 СК України законопроекту № 7195 пропонується надати право Кабінету Міністрів України визначати порядок акредитації в Україні організацій, які можуть залучатися до діяльності з міждержавного усиновлення, а також порядок уповноваження організацій, акредитованих в Україні на здійснення діяльності з міждержавного усиновлення, та організацій, акредитованих у державах, з якими Україною укладено міжнародні договори щодо співробітництва з питань міждержавного усиновлення, вимоги до таких організацій та порядок їх діяльності. На думку фахівців ГНЕУ, і з нею неможливо не погодитись, порядок акредитації організацій, уповноважених іноземними державами, на провадження діяльності, пов'язаної з усиновленням в Україні дітей іноземцями, доцільніше визначати у законі, а не у підзаконному акті, як запропоновано проектом. Саме такий підхід дозволить створити чіткий та прозорий механізм отримання відповідних дозволів та їх анулювання [11].

До наведеного слід додати, що у державах Європи, які є учасницями Конвенції, саме у законах регламентовані правила діяльності посередницьких некомерційних організацій, що надають допомогу усиновлювачам при усиновленні. Крім цього, встановлена відповідальність за порушення законодавства організаціями, які надають послуги з підтримки усиновлення, надання допомоги при усиновленні тощо.

На нашу думку, Україна має запровадити гарантії якісного усиновлення дітей-громадян України громадянами інших держав, особами без громадянства.

По-перше, слід приєднатися і ратифікувати без застережень Гаазьку Конвенцію про захист дітей та співробітництво в галузі міждержавного усиновлення від 29 травня 1993 р. та зняти застереження, встановлені при ратифікації Європейської конвенції про усиновлення дітей (переглянутої) 2008 р. щодо здійснення некомерційної посередницької діяльності у сфері усиновлення.

По-друге, національне законодавство має відповідати вимогам цих актів. Може бути два шляхи вирішення проблеми: 1) розробка окремого нормативно-правового акта, який би визначав правила діяльності і ліцензування/акредитації організацій з надання професійної допомоги для усиновлювачів-іноземців; 2) доповнення відповідними положеннями розділу VI СК України.

Ми вважаємо, що не слід розпорошувати норми щодо усиновлення в багатьох нормативно-правових актах. Доцільно обрати інший шлях і доповнити VI СК України главою, у якій регламентувати правила щодо діяльності й акредитації організацій з надання професійної допомоги для усиновлювачів-іноземців. Такий захід законодавця сприяв би запобіганню викрадення, торгівлі дітьми, що усиновлюються, забезпечив би можливість усиновлення, а також усиновлення лише тих дітей, яким потрібна сім'я; запобіг би отриманню неправомірної фінансової вигоди і корупції. Регламентування діяльності державних установ та

організацій з надання професійної допомоги для усиновлювачів-іноземців шляхом акредитації має відбуватись відповідно до стандартів міжнародно-правових актів.

Зважаючи на зазначене, додаткового дослідження потребує питання регламентації діяльності некомерційних посередницьких організацій у сфері усиновлення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конвенція про захист дітей та співробітництво в галузі міждержавного усиновлення від 29.05.1993. URL: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_365 (дата звернення: 25.10.2018).
2. *Губанова О. В.* Організаційно-правове регулювання усиновлення в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2011. 200 с.
3. *Березовська К. І.* Міжнародно-правові акти про усиновлення та їх вплив на національне законодавство. Вісник ОНУ. Т. 16. Вип. 15 “Правознавство”. 2011. С. 97–102.
4. Заключение и рекомендации, принятые Специальной комиссией по практическому применению Гаагских конвенций об апостиле, получении доказательств, вручении документов (Гаага, 28 октября – 4 ноября 2003 года). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_h51 (дата звернення: 26.10.2018).
5. Конвенція, що скасовує вимогу легалізації іноземних офіційних документів від 5 жовтня 1961 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_082 (дата звернення: 26.10.2018).
6. Про приєднання України до Конвенції, що скасовує вимогу легалізації іноземних офіційних документів: Закон України від 10 січня 2002 р. № 2933-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2933-14> (дата звернення: 27.10.2018).
7. Порядок провадження діяльності з усиновлення та здійснення нагляду за дотриманням прав усиновлених дітей: постанова Кабінету Міністрів України від 8 жовтня 2008 р. № 905. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/905-2008-%D0%BF> (дата звернення: 27.10.2018).
8. Рішення Новоселицького районного суду Чернівецької області від 23 січня 2014 р. у справі № 2-к/1/14. ЄДРСР. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/38148115> (дата звернення: 28.10.2018).
9. Рішення Першотравневого районного суду м. Чернівці від 22 березня 2012 р. у справі 2-275/12. ЄДРСР. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/56050707> (дата звернення: 28.10.2018).
10. Рішення Крюківського районного суду міста Кременчука Полтавської області від 7 вересня 2018 р. у справі № 537/3634/18. ЄДРСР. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/76399678> (дата звернення: 27.10.2018).
11. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з приєднанням України до Конвенції про захист дітей та співробітництво з питань міждержавного усиновлення від 10 жовтня 2017 р. № 7195. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62713 (дата звернення: 25.10.2018).
12. Проект Закону про приєднання України до Конвенції про захист дітей та співробітництво з питань міждержавного усиновлення від 10 жовтня 2017 р. № 0166. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62712 (дата звернення: 26.10.2018).

REFERENCES

1. The Hague Convention on the Protection of Children and Cooperation in the Field of Intercountry Adoption of May 29, 1993. URL: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_365 (Date of Application: 25.10.2018) [in Ukrainian].
2. *Gubanova, O. V.* (2011) *Orhanizatsiyno-pravove rehulyuvannya usynovlennya v Ukrayini*. “Organizational-Legal Regulation of Adoption in Ukraine”: thesis ... Candidate of Law by the specialty 12.00.07. K., 200 p. [in Ukrainian].
3. *Berezovska, K. I.* (2011) *Mizhnarodno-pravovi akty pro usynovlennya ta yikh vplyv na natsionalne zakonodavstvo*. “International Legal Acts on Adoption and Its impact on National Legislation”. Herald of the ONU. Vol. 16, No 15 “Pravoznavstvo”. P. 97–102 [in Ukrainian].
4. Conclusions and Recommendations adopted by the Special Commission The Practical Operation Of The Hague Apostille, Evidence and Service Conventions (Hague, 28 October to 4 November 2003). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_h51 (Date of Application: 26.10.2018) [in Russian].

5. Convention of 5 October 1961 Abolishing the Requirement of Legalisation for Foreign Public Documents. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_082 (Date of Application: 26.10.2018) [in Ukrainian].

6. On Ukraine's Accession to the Convention Abolishing the Requirement of Legalization for Foreign Public Documents: the Bill of Ukraine dated 10.01.2002 № 2933-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2933-14> (Date of Application: 27.10.2018) [in Ukrainian].

7. On Approval of the Procedure of implementation of operation of Adoption and Supervision accomplishment of observance of the Rights of Adopted Children: Regulation of Cabinet of Ministers of Ukraine of 08.10.2008 № 905. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/905-2008-%D0%BF> (Date of Application: 27.10.2018) [in Ukrainian].

8. Decision of Novoselytsky District Court of Chernivtsi Region dated January 23, 2014 in Case No 2-k / 1/14. Single State Register of Court Decisions. State Registry of the Court Decisions of Ukraine. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/38148115> (Date of Application: 28.10.2018) [in Ukrainian].

9. Decision of Persotravnevy District Court of the City of Chernivtsi on March 22, 2012 in Case 2-275 / 12. State Registry of the Court Decisions of Ukraine. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/56050707> (Date of Application: 28.10.2018) [in Ukrainian].

10. Decision of the Kryukivsky District Court of the city of Kremenchug, Poltava region, dated 07.09.2018 in the case No. 537/3634/18. State Registry of the Court Decisions of Ukraine. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/76399678> (Date of Application: 27.10.2018) [in Ukrainian].

11. Draft Law on Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine in Connection with the Accession of Ukraine to the Convention on the Protection of Children and Cooperation on Intergovernmental Adoption No. 7195 dated 10.10.2017. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62713 (Date of Application: 25.10.2018) [in Ukrainian].

12. Draft Law on the Accession of Ukraine to the Convention on the Protection of Children and Co-operation on Intergovernmental Adoption issues No. 0166 dated 10.10.2017. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62712 (Date of Application: 26.10.2018) [in Ukrainian].

UDC 341.23:347.633

K.I. Berezovska,
Main Specialist of Public Relations and Media of Analytical
and Informational Department of Economical Court of Odesa Region,
Odesa, Ukraine

ISSUES AND PROSPECTS FOR RATIFICATION OF THE HAGUE CONVENTION ON THE PROTECTION OF CHILDREN AND COOPERATION IN THE FIELD OF INTERCOUNTRY ADOPTION

Paper is devoted to the study of the issues of legal regulation of the adoption of relations of children citizens of Ukraine by Ukrainian citizens living abroad, foreigners and stateless persons. Prospects of Ukraine's accession to the Hague Convention on the Protection of Children and Cooperation in the Field of Intercountry Adoption of May 29, 1993 are examined, the brief history of attempts to implement this Convention in the national legislation of Ukraine is outlined, the last bills are illustrated, which has the goal of ratifying the Convention and bringing Ukrainian legislation norms into its provisions. The alleged construction of the legal relationship of the implementation of an adoption with a foreign element is described, taking into account the norms of the Convention.

Providing the opportunity of activity of authorized organizations of the promotion of intergovernmental adoption provided for by the Convention would enable to delegate separate powers of state authority bodies and local self-government to licensed organizations, in particular regarding the educating and counseling of teachers,

psychologists, the formation of unified and, at the same time, flexible educational programs for foreign adopters, selection of the child's candidacy for adoption, etc. Such organizations should be aware of the requirements of the Ukrainian legislation and the country of which a potential adopter is a citizen. Corresponding changes will also require Art. 216 and Art. 283 of the Family Code of Ukraine.

The author found controversial and unresolved issues of legislation on adoption and practice of its application. The most important directions of legal norms improvement concerning the regulation of social relations of an adoption with a foreign element have been determined and theoretically substantiated.

Keywords: adoption, adopter, adoption with a foreign element, Convention on Protection of Children and Cooperation in Respect of Intercountry Adoption.

Отримано 30.11.2018

УДК 346.7

І.Ф. Коваль,

доктор юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри цивільного права і процесу
Донецького національного
університету імені Василя Стуса,
м. Вінниця, Україна,

К.О. Савчук,

студентка юридичного факультету
Донецького національного
університету імені Василя Стуса
м. Вінниця, Україна

АВТОРСЬКО-ПРАВОВА ОХОРОНА РЕЗУЛЬТАТІВ ТВОРЧОСТІ ФАНАТІВ ТВОРІВ ЛІТЕРАТУРИ І МИСТЕЦТВА

Статтю присвячено дослідженню сучасного стану авторсько-правової охорони результатів творчості фанатів творів літератури і мистецтва. Встановлено, що в сучасних умовах виникли нові специфічні об'єкти, які є результатом творчої діяльності фанатів. Сформульовано визначення та ознаки понять: “косплей”, “фан-арт”, “фанфікшен”. Обґрунтовано доцільність закріплення цих понять на законодавчому рівні. На основі дослідження розроблено положення щодо удосконалення авторсько-правової охорони результатів творчості фанатів творів літератури і мистецтва.

Ключові слова: об'єкти авторського права, твір, правовий режим об'єктів авторського права, творчість фанатів, косплей, фан-арт, фанфікшен.

Статья посвящена исследованию современного состояния авторско-правовой охраны результатов творчества фанатов произведений литературы и искусства. Установлено, что в современных условиях возникли новые специфические объекты, являющиеся результатом творческой деятельности фанатов. Сформулированы определения и признаки понятий: “косплей”, “фан-арт”, “фанфикшен”. Определена целесообразность закрепления понятий на законодательном уровне. На основе проведенного исследования разработаны положения по совершенствованию авторско-правовой охраны результатов творчества фанатов произведений литературы и искусства.

Ключевые слова: объекты авторского права, произведение, правовой режим объектов авторского права, творчество фанатов, косплей, фан-арт, фанфикшен.

Сучасний світ – це мультикультурний простір, у якому під впливом глобалізаційних процесів формуються нові результати творчої діяльності у сфері літератури і мистецтва, що супроводжується появою низки питань стосовно правової природи таких об'єктів, охорони прав та інтересів їх авторів. Конституція України гарантує громадянам свободу літературної, художньої, наукової творчості, захист інтелектуальної власності, їх авторських прав, моральних і матеріальних інтересів,

що виникають у зв'язку з різними видами інтелектуальної діяльності (ч. 2 ст. 54) [1]. В Україні і всьому світі інтелектуальна діяльність проявляється в різних сферах суспільного життя, зокрема і в творчості фанатів творів літератури і мистецтва. Однак у національному законодавстві відсутня спеціальна правова регламентація особливостей правового режиму інтелектуальних результатів творчості фанатів зазначених творів.

Останнім часом серед фахівців зростає увага до аналізу особливостей творчості фанатів творів літератури і мистецтва. Вони досліджуються у працях Г.М. Грабовської, О.І. Санченко, М. Свалової, О.В. Улітіної та інших науковців. Проте в науці ще недостатньо розроблені питання авторсько-правової охорони результатів творчості фанатів, зокрема, дискусійною є правова природа цих об'єктів, не досліджено стан та проблеми законодавчого регулювання відносин у цій сфері.

Наведене вище вказує на актуальність порушених питань і доцільність їх подальшого дослідження.

Мета статті полягає в розробці положень щодо удосконалення авторсько-правової охорони результатів творчості фанатів творів літератури і мистецтва.

В умовах сучасного динамічного розвитку інтелектуальної діяльності з кожним роком виникають нові специфічні об'єкти, які є результатом творчої діяльності фанатів, зокрема косплей, фан-арт, фанфікшен.

Косплей визначають як феномен сучасної культури, який передбачає перевтілення в персонажів японських аніме, манги, комп'ютерних ігор, коміксів, а також представників національної культури. Основна суть косплею – детальне відтворення образу улюбленого героя із застосуванням індивідуальної перцепції. Як зазначається в літературі, з погляду юриспруденції, образи, що використовуються для косплею, засновані на “чужих” персонажах, тому вони повинні розглядатись не як оригінальні твори, а як похідні твори або копії [2, с. 25].

Відповідно до Закону України “Про авторське право і суміжні права” похідний твір – це твір, який є творчою переробкою іншого існуючого твору без завдання шкоди його охороні (анотація, адаптація, аранжування, обробка фольклору, інша переробка твору) чи його творчим перекладом на іншу мову [3]. Більш детально розкривається поняття похідного твору в зарубіжному праві. Зокрема американське законодавство визначає, що похідний твір – це твір, створений на основі одного або більше вже існуючих таких творів, як переклад, музична обробка, інсценування, фікціоналізація, версія кінофільму, звукозапис, художня репродукція, стислий виклад, конспект або будь-яка інша форма, в якій твір може бути втілений при переробці, перетворенні або адаптації. Твір, який складається з редакційних поправок, анотацій, переробок або інших модифікацій оригінальних творів, які загалом утворюють новий авторський оригінальний твір, є “похідною роботою” [4]. З огляду на зазначене, косплей навряд чи можна вважати окремим самостійним твором, оскільки він існує лише завдяки оригінальному твору та не завжди містить ознаки творчого характеру (новизни).

Визначити правову природу косплею можливо з двох позицій. Відповідно до першої позиції – косплей як різновид пародії. Законом України “Про внесення змін до Закону України “Про авторське право і суміжні права” щодо використання об'єктів авторського права в пародіях, попури та карикатурах” визначено, що пародія – твір, який є творчою переробкою іншого правомірно оприлюдненого твору або його частини, що за своїм змістом має комічний, сатиричний характер або спрямовується на висміювання певних подій або осіб [5]. Згідно з американським правом, пародія належить до похідного твору, однак її можна захистити від

скарг правоволодільця оригінального твору, використовуючи *fair use*, посилаючись на § 107 Закону про авторське право США [4]. Вільне використання творів базується на доктрині добросовісного використання (*fair use*), яка передбачає дозвіл третім особам безперешкодно використовувати захищені авторським правом твори при дотриманні певних умов. Добросовісне використання (*fair use*) допускається без отримання дозволу автора (чи іншої особи, яка має авторське право) в межах сприяння “прогресу науки та мистецтв”, відповідно до п. 8 р. 8 ст. 1 Конституції США [6].

За другою позицією косплеїв можна розглядати як похідний твір, не використовуючи при цьому *fair use*. Такий підхід є більш поширеним, оскільки косплеїв не завжди можна визначити як пародію, адже не в усіх випадках за своїм змістом він має комічний, сатиричний характер або спрямований на висміювання певних подій або осіб [5]. Простої зміни форми недостатньо, щоб вважати твір оригінальним, однак навіть похідна робота повинна мати певне самостійне художнє вираження для того, щоб охоронятись авторським правом. Зазвичай, цей критерій у зарубіжній літературі називають нетривіальною достатньою відмінністю [7]. Ця вимога щодо відмінності є дуже важливою, адже саме вона дозволяє розрізнити, чи є твір похідним, чи просто копією. Косплеїв має таку відмінність, оскільки більшість косплеєрів змінюють об'єктивну форму вираження твору, наприклад, творчим шляхом, представляючи образ анімаційного персонажа в реальному світі. Також кожен косплеєр докладає творчих зусиль при створенні костюма (аксесуарів, гриму тощо). Зазначених дій достатньо, щоб косплеїв не був прямою копією, а вважався похідним твором [2, с. 26].

Також важливо встановити, чи може косплеїв порушувати авторське право автора оригінального твору (автора персонажа). Національне законодавство не містить визначення поняття персонажа. Аналізуючи наукові та доктринальні підходи, досвід іноземних країн, можна констатувати, що персонаж – оригінальний образ, створений автором літературного, художнього чи аудіовізуального твору. Якщо персонаж уперше з'явився в літературному чи драматичному творі, а надалі такий твір був екранізований або перероблений іншим чином, то автором персонажа повинен визнаватися автор оригінального літературного або драматичного твору [8, с. 127–129]. Наприклад, Ж. Сіменон – щодо героя своїх книг Комісара Мегре; Дж. К. Роулінг – героїв своєї серії романів про Гаррі Поттера; Е.М. Успенський – щодо Чебурашки, Крокодила Гени, Кота Матроскіна; Б. Кейн та Б. Фінгер – щодо Бетмена тощо.

Для охороноздатності персонажа значення має розподіл ідеї та її втілення. Певні елементи образу будь-якого персонажа будуть належати до суспільного надбання, проте саме оригінальні авторські поєднання характеристик героя і роблять його одним із об'єктів, які охороняються авторським правом. Не охороняються авторським правом так звані звичайні персонажі, архетипи, амплуа (від англійської мови *stock character*) [9]. Це загальновідомі персонажі, наприклад, образ злої королеви, вдови чи зрадливого чоловіка [2, с. 27]. Отже, персонажі охороняються авторським правом, якщо вони мають специфічні риси, які чітко виділяють їх серед інших персонажів.

Відповідно для того, щоб косплеїв охоронявся авторським правом, він повинен мати творчий характер (новизна, оригінальність) та об'єктивну форму вираження. Косплеїв може бути оригінальним, оскільки, навіть якщо втілюється образ, що належить іншому правоволодільцю, автор костюма креативно створює образ. Здебільшого косплеєри самі виготовляють костюми від початку до повної реалізації

образу, відповідно, косплеї може розглядатись як твір. У разі, якщо косплеї не має творчого характеру, він буде вважатися порушенням авторського права автора персонажа.

Окремого дослідження вимагає питання правомірності комерційного використання фотографії косплеєрів чи фотографії, на якій зображений косплеєр. З одного боку, фотографія, що зображує персонажа, належного певному авторові, прямо порушує авторські права останнього на цей персонаж. Проте, з другого боку, на фото зображена жива людина, що сама пошила певний костюм для себе. У такому випадку більшість правоволодільців стають на бік косплеєрів та не позиваються до них, а, навпаки, вміло використовують ці фото для власної реклами, дещо при цьому припиняючи зусилля косплеєра та автора фотографії.

Продаж реплік різноманітної атрибутики – це порушення авторського права правоволодільця, з одного боку, проте, з другого, створені косплеєрами твори іноді бувають настільки оригінальними, що важко визначитися в цьому питанні, хто правий та чий права більше порушуються [2, с. 28]. Наприклад, масове виготовлення медальйонів, що зображають символ “Переспівниці” із трилогії С. Коллінз “Голодні ігри” – це порушення авторських прав правоволодільців цієї франшизи.

Для національного законодавства питання, пов’язані з косплеєм та його місцем у системі охорони авторського права, є новими та актуальними. Популярність косплею в нашій країні зростає з кожним роком. В Україні постійно діє Comic Con Ukraine та Фестиваль косплею “Otober”. Усе більше людей цікавляться сучасною культурою, знаходять улюблених персонажів і намагаються втілити їхні образи в життя за допомогою косплею [10, с. 80].

Фан-арт є другим сучасним продуктом масової культури, який відображає сутність і специфіку виробництва культурних цінностей у сучасному суспільстві [11]. Фан-арт (від англ. fan – фанат, art – мистецтво) – це твір образотворчого мистецтва, створений на основі оригінального твору. Фан-арт – це творчість медіа фанатів, спрямована на створення власного продукту на основі оригінального твору, який буде певним каноном. У фан-арті використовуються персонажі, певні ситуації, частини всесвіту з оригінального твору. Автор фан-арту створює нове зображення, запозичаючи певні елементи іншого твору, зазвичай, такого, що охороняється авторським правом [12].

Аналізуючи наукові та доктринальні підходи, досвід іноземних країн, до основних ознак фан-арту можна віднести: 1) твір образотворчого мистецтва; 2) твір, створений фанатом на основі іншого оригінального твору; 3) має ознаки оригінальності; 4) створюється без мети отримання прибутку. Об’єктивною формою вираження фан-арту є паперова, цифрова, 3D-модель тощо. Фан-арт може існувати лише завдяки оригінальному твору, без цієї умови такий твір не вважатиметься фан-артом, а буде звичайним класичним художнім твором [11].

Фан-арт є переробкою оригінального твору, проте здебільшого автори фан-арту не отримують дозволу на використання оригінального твору. Фактично фан-арт не можна вважати похідним твором, адже в такому випадку, як зазначає О.В. Улітіна, відбувається порушення авторського права автора оригінального твору [13, с. 13]. Відповідно до ч. 1 ст. 20 Закону України “Про авторське право і суміжні права”, авторське право на похідні твори виникає у їхніх авторів за умови дотримання прав автора, твір якого зазнав переробки. У випадках, якщо особа при створенні фан-арту не мала на меті отримання прибутку та відтворює свій твір безоплатно, порушення прав автора оригінального твору не буде, оскільки, відповідно до ст. 25 Закону України “Про авторське право і суміжні права”,

допускається без дозволу автора та без виплати авторської винагороди відтворювати виключно в особистих цілях або для кола сім'ї попередньо правомірно оприлюднені твори. Проте поширення фан-арту в мережі Інтернет не вважається відтворенням в особистих цілях, про що вказано у п. 31 постанови Пленуму Верховного Суду України “Про застосування судами норм законодавства у справах про захист авторського права і суміжних прав” від 4 червня 2010 року № 5 [14].

Водночас фан-арт не завжди може розглядатись як порушення авторського права. Відповідно до п. 9-1 ч. 1 ст. 21 Закону України “Про авторське право і суміжні права” без згоди автора (чи іншої особи, яка має авторське право), але з обов'язковим зазначенням імені автора і джерела запозичення, допускається використання правомірно оприлюднених літературних, художніх, музичних та інших творів для створення на їх основі іншого твору в жанрі літературної, музичної або іншої пародії, попури або карикатури.

За умови дотримання всіх вимог законодавства можливе створення фан-арту без порушень. Найперше необхідно отримати дозвіл автора на створення такого твору, а також подбати про те, щоб твір був оригінальним, тобто не копіював жоден інший твір. Якщо фан-арт не буде мати ознак новизни, створення такого фан-арту буде вважатися порушенням авторського права. Відповідно до законодавства України можливе створення фан-арту без дозволу автора, проте в цьому випадку все одно необхідно вказати ім'я автора оригінального твору, на основі якого створюється фан-арт.

З погляду авторсько-правової охорони, створення фан-арту на основі літературних творів слід оцінювати за двома підходами. Перший підхід – ідеї законом не охороняються. Другий – права на персонаж належать авторові літературного твору, тому що його опис є частиною твору, що охороняється законом. Права на зображення, котре створює автор фан-арту, належать йому, проте у такому випадку наявне використання частини літературного твору, права на який належать іншій особі. Отже, в будь-якому разі у цій ситуації необхідно отримати дозвіл на комерційне використання, навіть якщо запозичення в цій ситуації не таке явне, як при використанні персонажів фільмів або мультфільмів [2, с. 26].

У США поширеною є практика, коли правоволодільці помічають авторів фан-арту, які створюють цікаві твори, та запрошують їх до співпраці [12]. На сьогодні в Україні поширені конкурси фан-арту, які організовує здебільшого Comic Con Ukraine. Останній конкурс фан-арту був присвячений анімаційному фільму “Людина-павук: навколо всесвіту”.

Наступним досліджуваним творчим об'єктом фанатів є фанфікшен, який визначають як літературну творчість фанатів (шанувальників) оригінальних творів мистецтва (літературних творів, серіалів, коміксів, ігор тощо). Фанфік – це літературний твір, створений на основі оригінального твору [15, с. 11].

Аналізуючи наукові та доктринальні підходи, досвід іноземних країн, до загальних рис, що об'єднують усі прояви фанфіків, можна віднести такі: 1) є літературним твором; 2) створений на основі іншого оригінального твору з метою доповнення, розвитку сюжету (сиквел, мідквел, приквел), заповнення хронологічних проміжків; 3) створений без комерційної мети. Однак остання риса не завжди притаманна таким творам, хоча й має ключове значення для визначення правової природи фанфіка. Так, деякі фанфіки через деякий час після створення були опубліковані та стали самостійними творами [16, с. 184]. Наприклад, трилогія “П'ятдесят відтінків сірого” Е.Л. Джеймс. Перша книга трилогії спочатку була фанфіком, створеним на основі серії книг “Сутінки”,

автором якої є С. Майєр. Однак фанфік був настільки популярним серед фанатів, що американський видавець запропонував опублікувати її, змінивши деякі деталі (імена персонажів, місто тощо).

Деякі автори не виступають проти комерційних фанфіків. До них належать, зокрема, ті, що самі починали з фанфікшену. Серед таких письменників, наприклад, Дж. Мартін, К. Клер, Е. Л. Джеймс, К. Лорен тощо. Фанфіки, створені на основі комп'ютерних ігор, фільмів або серіалів, здебільшого жодним чином не шкодять законному правоволодільцю. Саме тому великі компанії не протидіють появі фанфіків на основі своїх творів, а, навпаки, розглядають їх як своєрідну рекламу [17, с. 90–92]. Наприклад, представники компанії Bioware, що розробляє комп'ютерні та консольні ігри, цікавляться творчістю фанатів, а іноді ідеї в фанфіках використовують для розробки нових продуктів.

В Україні набувають популярності конкурси з фанфікшену. Наприклад, буде проводитися учнівський конкурс-огляд буктрейлерів та фанфікшенів “Стежками літературних героїв”, що організовується в межах всеукраїнського науково-педагогічного проекту “Філологічний Олімп”.

Встановлюючи правову природу фанфікшена, слід враховувати передбачені законодавством види прав автора. Так, згідно з п. 4 ч. 1 ст. 14 Закону України “Про авторське право і суміжні права”, автору належать такі особисті немайнові права, як вимога щодо збереження цілісності твору і протидії будь-якому перекрученню, спотворенню чи іншій зміні твору або будь-якому іншому посяганню на твір, що може зашкодити честі та репутації автора. Фантазія авторів фанфіків не обмежена, проте їхнє бачення оригінального твору може суперечити поглядам автора. Тому вірогідною є можливість того, що дії фанфіків спричиняють шкоду честі та репутації автора. Отже, у такому разі творчість у формі фанфікшену може порушувати авторські права.

Відповідно до ст. 15 Закону України “Про авторське право і суміжні права”, автор має виключне право дозволяти чи забороняти використання твору іншими особами, зокрема й будь-які переробки, адаптації, аранжування та інші подібні зміни творів. Отже, створення твору у галузі фанфікшен вимагає отримання на це згоди автора. Цілком зрозуміло, що більшість фікрайтерів (осіб, які створюють фанфіки) не мають таких дозволів. Указана стаття визначає, що крім випадків, передбачених законодавством, правоволоділець має право вимагати виплати винагороди за будь-яке використання твору. Ця норма надає авторові право вимагати виплати винагороди за використання оригінального твору, навіть якщо використано твір було не з комерційною метою. Закон передбачає можливість використання твору без згоди автора, але з обов'язковим зазначенням імені автора та джерела запозичення.

Стаття 21 Закону України “Про авторське право і суміжні права” допускає використання творів для цитування в обсязі, виправданому поставленою метою, для створення пародій, попури. У фанфіках іноді використовуються цитати, проте вони зазвичай не оформлені належним чином, неможливо встановити, чи є виправданою мета такого цитування. Основу фанфіка становить не тільки цитування, автори фанфіків використовують сюжетні елементи твору, його персонажів, загальну атмосферу твору. Як зазначалось вище, відповідно до ст. 25 названого Закону, допускається без дозволу автора (чи іншої особи, яка має авторське право) і без виплати авторської винагороди відтворювати виключно в особистих цілях або для кола сім'ї попередньо правомірно оприлюднені твори. Проте поширення фанфіків у мережі Інтернет не вважається відтворенням в особистих

ціях (п. 31 постанови Пленуму Верховного Суду України “Про застосування судами норм законодавства у справах про захист авторського права і суміжних прав” від 4 червня 2010 р. № 5 [14]).

Правову природу фанфіка доцільно визначати як пародію чи похідний твір. Фанфік залежний від оригінального твору, тільки тоді, коли він повністю втрачає зв'язок з первісним оригінальним твором, фанфік слід розглядати як оригінальний твір. Наприклад, серія романів “П'ятдесят відтінків сірого” Е. Л. Джеймс. Фанфік буде розглядатись як похідний твір лише за наявності творчого внеску автора фанфіка, певної самостійності, новизни та оригінальності. Автори фанфіків не копіюють оригінальні твори повністю, а використовують лише певні їхні елементи. Якщо розглядати належність фанфіка до пародії, то слід зазначити, що фанфік не завжди відповідає суті пародії, це може бути розвиток сюжету (сиквел, мідквел, приквел), заповнення хронологічних проміжків, залишених автором оригіналу, причому незмінно з максимальною орієнтацією на стиль [18, с. 164]. Більшість фанфіків не є за своєю суттю пародіями, тому варто говорити про те, що фанфіки є швидше похідними творами.

Таким чином, викладене вище дозволяє зробити висновок, що найпоширенішими результатами творчості фанатів творів літератури і мистецтва є косплей, фан-арт, фанфікшен. У законодавстві відсутні будь-які спеціальні норми про особливості правового режиму таких об'єктів, що ускладнює набуття, реалізацію та захист авторських прав творців і фанатів. Встановлено, що правову природу косплею, фан-арту, фанфікшена доцільно розглядати у трьох площинах:

1) похідний твір (якщо вони є переробкою наявного твору без завдання шкоди його охороні чи його творчим перекладом на іншу мову);

2) пародія (якщо вони є творчою переробкою іншого правомірно оприлюдненого твору або його частини, та за своїм змістом мають комічний, сатиричний характер або спрямовуються на висміювання певних подій або осіб);

3) порушення прав автора (наприклад, коли автор-фанат не отримує дозволу на використання оригінального твору, зачіпає честь і репутацію автора оригінального твору, має на меті отримання прибутку).

На підставі проведеного дослідження можна сформулювати такі визначення зазначених понять: косплей – творча переробка оригінального твору без завдання шкоди його охороні, яка характеризується зовнішнім перевтіленням фізичної особи в персонажа з оригінального твору; фан-арт – це твір образотворчого мистецтва, створений фанатом на основі персонажу, ідеї, концепції, думки з оригінального твору без завдання шкоди його охороні; фанфікшен – це літературний письмовий твір фаната, що базується на ідеї, концепції, думці автора оригінального твору без завдання шкоди його охороні, створений з метою доповнення та розвитку сюжету.

Наведені визначення доцільно закріпити в ст. 1 Закону України “Про авторське право і суміжні права”. Це створить відповідне правове поле для діяльності фанатів, надасть правової визначеності відносинам щодо створення і використання результатів їх творчості, буде сприяти більш надійній авторсько-правовій охороні результатів творчості фанатів, творів літератури і мистецтва.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 28. Ст. 532.
2. Улітіна О.В. Косплей і авторське право. Теорія і практика інтелектуальної власності. 2016. № 6. С. 25–30.

3. Про авторське право і суміжні права: Закон України від 23.12.1993 № 3792-XII. Відомості Верховної Ради України. 2018. № 32. Ст. 242.
4. Copyright Law of the United States of America: Law of the United States of America. URL: <http://www.copyright.gov/title17/92chap1.html#101> (дата звернення: 28.07.2018).
5. Про внесення змін до Закону України “Про авторське право і суміжні права” щодо використання об’єктів авторського права в пародіях, попури та карикатурах: Закон України від 05.10.2016 № 1651-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 46. Ст. 781.
6. *Луткова О.В.* Доктрина добросовестного использования произведений в современном авторском праве США. Право. Журнал Высшей школы экономики. 2016. № 2. С. 186–199. URL: <https://law-journal.hse.ru/data/2016/07/14/1116314383/%D0%BB%D1%83%D1%82%D0%BA%D0%BE%D0%B2%D0%B0.pdf> (дата звернення: 28.07.2018).
7. Comic-Con Considerations: Cosplay, the Right of Publicity, and Copyright Concerns. URL: <http://www.ipwatchdog.com/2015/07/31/comic-con-considerationscosplay-the-right-of-publicity-and-copyright-concerns/id=60084> (дата звернення: 28.07.2018).
8. *Кулінич О.О.* Правова охорона персонажу літературного твору як “юридично значущого” елемента твору. Актуальні проблеми держави і права. 2010. Вип. 53. С. 126–131.
9. Chris Baldick The Oxford Dictionary of Literary Terms. Oxford University Press. 2008. P. 280. URL: <http://www.oxfordreference.com/view/10.1093/acref/9780199208272.001.0001/acref-9780199208272> (дата звернення: 28.07.2018).
10. *Поріцька О.* Традиційне та модерне в культурних цінностях молоді урбанізованого середовища України: молодіжні субкультури (за матеріалами інтернет-ресурсів). Народна творчість та етнографія. 2010. № 1. С. 78–83.
11. *Кожевникова Д.А.* Фан-арт как пространство интерпретации художественного образа в интернете. Научные ведомости Белорусского государственного университета культуры и искусств. URL: <http://repository.buk.by/bitstream/handle/123456789/15269/FAN-ART%20KAK%20PROSTRANSTVO%20INTERPRETACII.pdf> (дата звернення: 28.07.2018).
12. *Jon M. Garon.* Fandom and Creativity, Including Fan Art, Fan Fiction, and Cosplay. SSRN Electronic Journal. 2017. P. 1-10. URL: https://www.researchgate.net/publication/319585168_Fandom_and_Creativity_Including_Fan_Art_Fan_Fiction_and_Cosplay (дата звернення: 28.07.2018).
13. *Улітіна О.В.* Фан-арт та авторське право. Теорія і практика інтелектуальної власності. 2018. № 2. С. 12–15.
14. Про застосування судами норм законодавства у справах про захист авторського і суміжних прав: постанова Верховного Суду України від 04.06.2010 № 5. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0005700-10> (дата звернення: 28.07.2018).
15. *Улітіна О.В.* Правова природа фанфікшена. Фанфікшен як вид сучасного мистецтва. Теорія і практика інтелектуальної власності. 2018. № 1. С. 11–15.
16. *Самутіна Н.* Великие читательницы: фанфикшен как форма литературного опыта. Социологическое обозрение. 2013. № 3. С. 137–194.
17. *Коршакова О.М.* Авторське право та твори fun fiction. Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2015. Вип. 34. Т. 1. С. 90–92.
18. *Райнхардт Р.О.* Фанфик как феномен современной художественной литературы: кейс “Евгения Онегина”. Научный диалог. 2018. № 4. С. 161–168.

REFERENCES

1. Constitution of Ukraine dated June 28, 1996 No 254к / 96-VR. Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine. 2016. No 28. Art. 532 [in Ukrainian].
2. *Ulitina, O.V.* (2016) Kospley i avtorske pravo. “Cosplay and Copyright”. Theory and Practice of Intellectual Property 6, 25–30 [in Ukrainian].
3. About Copyright and Related Rights: Bill of Ukraine dated 23.12.1993 No 3792-XII. Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine. 2018. No 32. Art. 242 [in Ukrainian].
4. Copyright Law of the United States of America: Law of the United States of America. URL: <http://www.copyright.gov/title17/92chap1.html#101> (Date of Application: 28.07.2018) [in English].
5. About Amendments to the Bill of Ukraine “About Copyright and Related Rights” Regarding the Use of Copyright Objects in Parodies, Popuri and Caricatures”: Bill of Ukraine dated 05.10.2016 No 1651-VIII. Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine. 2016. No 46. Art. 781 [in Ukrainian].
6. *Lutkova, O.V.* (2016) Doktrina dobrosovestnogo ispol'zovaniya proizvedeniy v sovremennom avtorskom prave SSHA. “The Doctrine of Fair Use of Works in Modern Copyright Law of the United States”. Right. Journal of Higher School of Economics No 2, 186–199 pp. URL: <https://law-journal.hse.ru/data/2016/07/14/1116314383/%D0%BB%D1%83%D1%82%D0%BA%D0%BE%D0%B2%D0%B0.pdf> (Date of Application: 28.07.2018) [in Russian].

7. Comic-Con Considerations: Cosplay, the Right of Publicity, and Copyright Concerns. URL: <http://www.ipwatchdog.com/2015/07/31/comic-con-considerationscosplay-the-right-of-publicity-and-copyright-concerns/id=60084> (Date of Application: 28.07.2018) [in English].
8. *Kulinich, O.O.* (2010) Pravova okhorona personazhu literaturnoho tvoruu yak “yurydychno znachymoho” elementa tvoruu. “Legal Protection of the Character of a Literary Work as “Legally Relevant” Element of the Work”. Actual Issues of State and Law vol 53, 126–131 pp.[in Ukrainian]
9. Chris Baldick. “The Oxford Dictionary of Literary Terms”. Oxford University Press. 2008. P. 280. URL: <http://www.oxfordreference.com/view/10.1093/acref/9780199208272.001.0001/acref-9780199208272> (дата звернення: 28.07.2018) [in English].
10. *Poritska, O.* (2010) Tradytsiine ta moderne v kulturnykh tsinnostyakh molodi urbanizovanoho seredovyscha Ukrayiny: molodizhni subkultury (za materialamy internet-resursiv). “Traditional and Modern in the Cultural Values of Youth of the Urbanized Environment of Ukraine: Youth Subcultures (based on Internet resources)”. Folk Art and Ethnography No 1, 78–83 pp. [in Ukrainian].
11. *Kozhevnikova, D.A.* Fan-art kak prostranstvo interpretatsii khudozhestvennogo obraza v internete. “Fan Art as a Space for the Interpretation of the Artistic Image on the Internet”. Scientific Bulletin of the Belarusian State University of Culture and Arts. URL: <http://repository.buk.by/bitstream/handle/123456789/15269/FAN-ART%20KAK%20PROSTRANSTVO%20INTERPRETACII.pdf> (Date of Application: 28.07.2018) [in Russian].
12. *Jon M. Garon* Fandom and Creativity, Including Fan Art, Fan Fiction, and Cosplay. SSRN Electronic Journal. 2017. P. 1–10. URL: https://www.researchgate.net/publication/319585168_Fandom_and_Creativity_Including_Fan_Art_Fan_Fiction_and_Cosplay Date of Application: 28.07.2018) [in English].
13. *Ulitina, O.V.* (2018) Fan-art ta avtorske pravo. “Fan Art and Copyright”. Theory and Practice of Intellectual Property No 2, 12–15 pp. [in Ukrainian].
14. Pro zastosuvannya sudamy norm zakonodavstva u spravakh pro zakhyst avtorskoho i sumizhnykh prav. “About the Application by Courts of the Regulations of Legislation in Cases on the Protection of Copyright and Related Rights: the Decree of the Supreme Court of Ukraine dated 04.06.2010 No 5. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0005700-10> (Date of Application: 28.07.2018) [in Ukrainian].
15. *Ulitina, O.V.* (2018) Pravova pryroda fanfikshenu. Fanfikshen yak vyd suchasnoho mystetstva. “Legal Nature of the Fanfic. Fanfiction as a Kind of a Contemporary Art”. Theory and Practice of Intellectual Property No 1, 11–15 pp. [in Ukrainian].
16. *Samutina, N.* (2013) Velikiye chitatel'nitsy: fanfikshn kak forma literaturnogo opyta. “Great Readers: Fanfiction as a Form of a Literary Experience”. Sociological Review No 3, 137–194 pp. [in Russian].
17. *Korshakova, O.M.* (2015) Avtorske pravo ta tvory fun fiction. “Copyright and Works of Fun Fiction”. Scientific Herald of Uzhgorod National University 34. Vol. 1. P. 90–92 pp. [in Ukrainian].
18. *Raynkhardt, R.O.* (2018) Fanfik kak fenomen sovremennoy khudozhestvennoy literatury: keys “Yevgeniya Onegina”. “Fan Fiction as a Phenomenon of a Contemporary Fiction: the Case of Eugene Onegin”. Scientific Dialogue No 4, 161–168 pp. [in Russian].

UDC 346.7

I.F. Koval,Doctor of Juridical Sciences, Docent, Chif of Chamber,
Vasyl' Stus Donetsk National University, Vinnytsia, Ukraine,**K.O. Savchuk,**Student of Law Faculty of Vasyl' Stus Donetsk National University,
Vinnytsia, Ukraine

COPYRIGHT PROTECTION OF THE RESULTS OF CREATIVITY OF FANS OF LITERATURE AND ART MASTERPIECES

Paper is devoted to the research of the current state of copyright protection of the results of the creativity of fans of works of literature and art. It was established that under the conditions of modern dynamic development of intellectual activity, new specific objects arose, which are the result of the creative activity of the fans. It

is determined that these objects are cosplay, fan art, fanfiction. The doctrinal approaches and experience of foreign countries are analyzed. Characterization of cosplay as a type of creativity of fans of works of literature and art is given. Its legal nature is determined. Cosplay was studied as a parody and as a derivative work. The peculiarities of using fair use are stated. Definition of the character is given. Features of use of stock character are considered. Legal nature of fan art is defined as a kind of creative work of fans of works of literature and art is considered. Main features of fan art are given. Fan-art cases were revealed without any copyright infringement. The approaches of creation of fan-art on the basis of works of literature and art are analyzed. The legal nature of the fanfiction and its general features are investigated. The case of converting a fanfic into an original work is considered. The analysis of the assignment of fanfiction to the parody and derivative work is carried out. The non-permanent affiliation of fanfiction to a parody is indicated. The main sites of cosplay, fan art, fanfiction in Ukraine are investigated. The author analyzes cases of copyright infringement by the works of fans of works of literature and art. The most widespread results of works of fans of works of literature and art are defined: cosplay, fan art, fanfiction. The absence of any special rules of law regarding the peculiarities of the legal regime of cosplay, fan art, fanfiction is indicated. These objects are considered in three aspects: derivative work, parody, violation of author's rights. Examples of assigning objects to one or another sphere are given. American legislation on this field is analyzed. The definition of concepts is formulated: cosplay, fan art, fanfiction. The expediency of fixing the concepts at the legislative level is determined.

On the basis of the study, a provision was developed to improve the copyright protection of the results of the creativity of fans of literature and artmasterpieces.

Keywords: objects of copyright, work, legal regime of objects of copyright, creativity of fans, cosplay, fan art, fanfiction.

Отримано 30.11.2018

РЕЦЕНЗІЇ

РЕЦЕНЗІЯ

на монографію Бернадського Б.В., кандидата історичних наук, доцента на тему: “Контррозвідувальна діяльність Російської імперії в Україні (історико-правовий аспект)”

Історія держави – це певною мірою історія її органів, серед яких вагоме місце належить спецслужбам або органам державної безпеки, якщо брати до уваги більш широке трактування їх функцій. Тому немає сенсу вести мову про значимість дослідження їх організаційного правового минулого, що несподівано набуло нової актуальності в умовах агресії проти України. У нашій державі вже сформована і розвивається досить потужна наукова школа з вивчення зазначеної проблематики.

Водночас, ведучи мову про минуле такого своєрідного правового інституту, мусимо вказати на одну істотну обставину. Організаційні та правові засади вітчизняних спецслужб і органів державної безпеки України закладались в умовах, коли сама Україна була позбавлена державності. Одним із таких важливих етапів історико-правового розвитку стало перебування України у складі Російської імперії. Міждержавна боротьба того часу, різноманітні акценти формування нормативно-правової бази, зумовлені державною політикою і оперативною обстановкою, і сьогодні залишаються оповитими мороком та найрізноманітнішими міфологічними нашаруваннями, проте знову покликаними до життя в умовах інформаційної війни. Тож відрадно, що скарбничка вітчизняної історико-правової літератури нині поповнилася ще однією працею – фундаментальним монографічним дослідженням Б.В. Бернадського, яке не лише відкриває перед нами задзеркалля минулого, а й розвіює чимало конспірологічних міфів.

На жаль, доводиться констатувати істотну лакуну серед праць такого профілю. Адже, незважаючи на те, що репресивно-каральна система Російської імперії на українських теренах на сьогодні досліджена доволі ґрунтовно, більшість авторів акцентують увагу на діяльності політичного розшуку та розвідувальних органів цієї держави. Контррозвідка ж і надалі залишається на маргінесі вітчизняної історико-правової науки. Вірніше, залишалася, тому що із виходом рецензованої монографії значна кількість білих плям заповниться. Отже, із задоволенням констатуємо спадковість вітчизняної наукової школи. Адже серед небагатьох вчених, які ще за радянських часів займалися вивченням “не модної” тоді теми дореволюційних спецслужб, ми можемо згадати знаних нині науковців – О.Н. Ярмиша та В.С. Сідака, котрі, як видно з авторської передмови, були причетними до роботи над монографією.

Загалом праця справляє доволі двояке враження. Так, окремі її частини читаються доволі легко, проте інші є дещо перенасиченими надміру скрупульозним роз’ясненням тих чи інших аспектів контррозвідувальної діяльності того часу, специфіки нормативно-правової бази. Утім не можна вважати це зауваженням, бо саме майже цілковита нерозробленість контррозвідувальної тематики спонукала автора до максимальної деталізації та роз’яснення зазначених акцентів. Не обійшлося і без смислових повторів.

Водночас саме в цьому передусім проявляється новизна дослідження, до якої слід віднести і те, що більшість архівних джерел, використаних у роботі, до наукового обігу вводяться вперше. Серед новацій автора є також низка встановлених раніше невідомих сучасній історико-правовій літературі фактів. Насамперед тут слід згадати дату, яку можна вважати народженням контррозвідки як цілеспрямованого, безперервного спеціально визначеного процесу діяльності органів державної влади – 5 липня 1882 року.

Монографія Б.В. Бернадського дає можливість скласти чітке і цілісне уявлення про систему контррозвідувальних органів дореволюційної Росії, їх сили і засоби, методи роботи та діяльність на території України. Особливий інтерес становить та частина роботи, де висвітлюється бачення керівництвом царських спецслужб завдань, що, на їх думку, мала вирішувати контррозвідка, міжвідомча боротьба.

Структурно праця складається зі вступу, п'яти розділів, що гармонійно доповнюють один одного, а також висновків і додатків. Така структура дозволяє на достатньому науково-методичному рівні розкрити зміст визначеної теми. Відзначимо, що автор монографії вперше в історико-правовій літературі відтворює основні етапи організації контррозвідувальної діяльності в Україні, висвітлюючи оперативно-розшукові, кримінальні та кримінально-процесуальні аспекти її діяльності з 80-х років XIX століття і до падіння самодержавства.

Особливо відзначимо значну емпіричну базу дослідження. При цьому науковець не пішов легким шляхом простого віддзеркалення та констатації конкретно-історичних реалій. Він удався до висвітлення всіх здобутків і прорахунків цього процесу і, зрештою, дійшов до неупереджених висновків, з якими важко не погодитись.

Слід також згадати про вагомі додатки до монографії, серед яких на особливу увагу заслуговує глосарій. Саме з його вивчення і слід починати знайомство з історією контррозвідки, оскільки він дозволяє непідготовленому читачеві зрозуміти суть і специфіку термінології, отримати первинне уявлення про діяльність контррозвідувальних органів.

Водночас робота не позбавлена окремих недоліків. Зокрема це деякі технічні огріхи, що марнують загальне позитивне враження. При аналізі сил і засобів спецслужб царської Росії варто було б подати цілісні, узагальнені просопографічні портрети кадрового співробітника й агента.

Можна було б навіть зауважити, що у цій фундаментальній роботі подано цілісну і завершену картину функціонування контррозвідувального режиму в минулому. Але для завершеної повноти у роботі відверто не вистачає розділу (чи підрозділу), присвяченого місцю контррозвідки у державному механізмі Російської імперії.

Проте станом на сьогодні ще не було написано жодної монографії, позбавленої недоліків. Тож і прорецензована робота, на наше глибоке переконання, принесе користь не тільки в начальному процесі, а й стане вагомим джерелом для подальших історико-правових досліджень.

**Доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України,
завідувач кафедри теорії, історії права
і держави та конституційного права
Навчально-наукового інституту права Університету
державної фіскальної служби України**

А.Є. Шевченко

НАУКА І ПРАВООХОРОНА

НАУКОВИЙ ЖУРНАЛ

NAUKA I PRAVOOHORONA

SCIENCE JOURNAL

Випусковий редактор
Лелет С.М.

Редакційна група:
Алексєєва О.В.
(переклад на англійську мову),
Кожухар О.В.,
Якубчик Т.В.

Комп'ютерна верстка:
Мухіна Т.М.

Issuing Editor
Lelet S.M.

Editorial Group
Aliksieieva O.V.
(English interpreter),
Kozhuhar O.V.,
Yakubchuk T.V.

Makeup
Mukhina T.M.

Підписано до друку 05.12.2018.
Формат 60x80 ¹/₈. Гарнітура Petersburg. Друк офсетний.
Папір офсетний. Ум.-друк. арк. 12,8.
Наклад 100.

Видавець ФОП Горбенко Ю.В.
м. Харків, вул. Ахсарова, 3, корп. В, кв. 168.
Дата та номер запису в ЄДР
01.08.2017 № 2480000000198912