SALUS POPULI SUPREMA LEX ESTO!

Нехай благо народу буде найвищим законом!
Цицерон

НАУКА І ПРАВООХОРОНА №4(26), 2014

Засновано 2007 року

Видається 4 рази на рік (лист Міністерства юстиції України від 02.06.2009 р. №7446-0-33-09-32)

Відповідно до наказу МОН України від 26.05.2014 № 642 журнал "Наука і правоохорона" включено 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 р.

Рекомендовано до друку Вченою радою Державного науково-дослідного інституту МВС України (протокол від 24.12.2014 р. № 6)

Адреса
01011, м. Київ
пров. Кутузова, 4а
тел. 280-01-84
електронна адреса:
dndi@mvs.gov.ua

Наукова рада:
д.ю.н. М.Г. ВЕРБЕНСЬКИЙ, д.ю.н. В.Г. ГОНЧАРЕНКО, д.е.н. В.М. ГЕЄЦЬ, д.ю.н. О.Л. КОПИЛЕНКО, д.ю.н. В.Т. НОР, к.ю.н. В.В. ОНОПЕНКО, д.ю.н. М.І. ПАНОВ, д.ю.н. А.О. СЕЛІВАНОВ, д.ю.н. Ю.С. ШЕМШУЧЕНКО

Редакційна колегія:
Головний редактор
доктор юридичних наук Т.О. ПРОЦЕНКО,
Заступник головного редактора
доктор юридичних наук А.А. МУЗИКА
Відповідальний секретар
кандидат юридичних наук О.І. ЛОГВИНЕНКО

д.ю.н. А.І. АЛІЄВ,
д.ю.н. Ю.В. БАУЛІН,
д.ю.н. Н.А. БЕРЛАЧ,
д.ю.н. В.Т. БІЛОУС,
д.ю.н. В.І. БОРИСОВ,
д.ю.н. І.П. ГОЛОСНІЧЕНКО,
д.ю.н. В.К. ГРИЩУК,
д.ю.н. А.Д. ГУЛІЄВ,
д.ю.н. С.М. ГУСАРОВ,
д.ю.н. О.Ф. ДОЛЖЕНКОВ,
д.ю.н. А.В. ІЩЕНКО,
д.ю.н. А.М. КИСЛИЙ,
д.ю.н. О.Є. КОРИСТІН,
д.ю.н. О.М. КОСТЕНКО,
д.ю.н. О.Г. КУЛИК,
д.ю.н. В.О. КРИВОЛАПЧУК,
д.ю.н. О.М. ЛИТВАК,
д.е.н. С.Г. МІЩЕНКО,
д.ю.н. В.О. НАВРОЦЬКИЙ,
д.е.н. С.В. ОНИШКО,
д.ю.н. В.Г. ПИЛИПЧУК,
д.ю.н. Є.Л. СТРЕЛЬЦОВ,
д.ю.н. В.П. ТИХИЙ,
д.ю.н. В.О. ТУЛЯКОВ,
д.ю.н. М.І. ХАВРОНЮК,
д.ю.н. І.М. ШОПІНА,
д.н.д.у. В.О. ШАМРАЙ,
д.ю.н. М.Є. ШУМИЛО,
д.ю.н. О.Н. ЯРМИШ,
к.ю.н. П.П. АНДРУШКО,
к.ю.н. О.М. БУХАНЕВИЧ,
к.ю.н. М.М. КЛЮЄВ,
к.ю.н. М.Є. КОРОТКЕВИЧ,
к.ю.н. І.В. ОПРИШКО,
к.ю.н. С.Д. ШАПЧЕНКО,
к.ю.н. В.М. ЮРЧЕНКО

Засновник і видавець

Державний науково-дослідний інститут МВС України

Київ 2014

З М І С Т

ВІТАЄМО!

Бараненко Б.І. Якщо мене запитають 7

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС

Проценко Т.О., Логвиненко О.І. Вплив геополітичних змін на формування системи екологічної безпеки 16

Смерницький Д.В. Особливості науково-технічних досліджень та розроблення спеціальних технічних засобів 22

Плугатар Т.А. Адміністративно-правове регулювання взаємодії органів внутрішніх справ з органами місцевого самоврядування, громадськими формуваннями та населенням 31

Багаденко І.П. Особливості початкової стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення, передбачені ч. 1 ст. 184 КУпАП 40

Осадча О.В. Структурні складові наукового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України 46

Циганов О.Г. Функціональне обстеження органів внутрішніх справ як спосіб оновлення їх правового положення у світлі потреб надання адміністративних послуг 54

Бунечко В.І. Підстави виникнення адміністративно-деліктних правовідносин за участю служби безпеки України 63

Буханевич О.М. Роль адміністративної процедури у розв'язанні проблем надання адміністративних послуг 68

Калінін О.В. Роль громадського контролю як фактору підвищення ефективності Служби безпеки України 73

Кальчук О.М. Механізм адміністративно-правового регулювання правозахисної діяльності органів прокуратури України та його структурні елементи 78

Кобилянський О.М. Зміст внутрішньоадміністративних правовідносин, що виникають у діяльності органів прокуратури 84

Коропатнік І.М. Проблеми побудови системи цивільно-військового співробітництва в Україні в умовах проведення антитерористичної операції 90

Скорейко Н.І. Ознаки документів як джерел доказів у адміністративному судочинстві ... 95

Клименко О.В. Зміст адміністративно-правового забезпечення регуляторної політики України у сфері господарювання 100

Наскалов О.В. Нормативно-правові засади обігу вибухових речовин в Україні 108

Середа А.В. Адміністративна процедура атестації наукових кадрів вищої кваліфікації 115

Гош Д.В. Особливості правового статусу прокурора як суб'єкта провадження у справах про адміністративні правопорушення 120

ПРАВООХОРОННА ДІЯЛЬНІСТЬ: ПРІОРИТЕТИ, РЕФОРМУВАННЯ, СТРАТЕГІЯ РОЗВИТКУ

Ткаченко В.В. Діяльність спецпідрозділів по боротьбі з організованою злочинністю: зарубіжний досвід 124

Катеринчук І.П. Особливості функціонування інтегрованої інформаційно-пошукової системи органів внутрішніх справ України 130

Будзинський М.П. Нормативно-правове регулювання кадрового забезпечення ОВС у сучасних умовах 136

Коллер Ю.С. Актуальні питання реорганізації Державтоінспекції в умовах сучасного реформування МВС України 139

Михайлов А.О. Вироблення рекомендацій щодо побудови спеціального підрозділу міліції (поліції) для ефективної боротьби з незаконно утвореними озброєними формуваннями та виконання інших спеціальних завдань 145

Євчук Т.В. Проблема розрізнення нагляду прокуратури за оперативно-розшуковою діяльністю, проведенням дізнання та досудового слідства та службовою діяльністю органів внутрішніх справ України 153

Мовчан М.А., Осьмак С.Г. Проблеми запобігання і протидії корупції в органах внутрішніх справ 158

ПРАВА ЛЮДИНИ

Попова О.О. Особливості проведення моніторингу якості та дотримання прав людини в діяльності органів внутрішніх справ України з надання адміністративних послуг за критерієм результативність (на прикладі послуг, які надаються у сфері обігу зброї)..... 165

Кобець М.П. Генеза адміністративно-правового забезпечення прав біженців та внутрішньо переміщених осіб 170

Алиев С.Ф. Международные механизмы реализации международно-правовых норм в области прав человека 175

Магеррамов Б. Общие и специальные функции решений Европейского Суда по правам человека 185

Алиева Ф. Защита и обеспечение права на охрану здоровья на универсальном уровне: сравнительный анализ международно-правовых актов и институциональных механизмов 194

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО І КРИМІНОЛОГІЯ

Горох О.П. Види більш м'якого покарання, на яке може бути замінена невідбута частина покарання у виді обмеження чи позбавлення волі, на підставі ст. 82 Кримінального кодексу України 203

Лісняк В.В. Санкції норм, передбачених ст. 320 Кримінального кодексу України 210

Чус В.В. Проблема декриміналізації незаконного привласнення особою знайденого або чужого майна, що випадково опинилося в неї 216

Останін В.О., Кревсун О.М. Правові колізії законотворчого органу стосовно впровадження новацій у кримінальне та кримінально-виконавче законодавство 223

Дєдов Є.В. Поняття злочинного викрадення електричної енергії 228

КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС І КРИМІНАЛІСТИКА. ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВА ДІЯЛЬНІСТЬ

Фаринник В.І., Татаров О.Ю. Удосконалення процесуального порядку проведення обшуку 234

Мовчан А.В. Характеристика основних форм інформаційно-аналітичної роботи в оперативно-розшуковій діяльності 241

Дрозд В.Г. Проблемні питання застосування домашнього арешту як виду запобіжного заходу 248

Пономаренко А.В. Забезпечення прав особи при застосуванні запобіжного заходу у виді затримання: проблемні питання 254

ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС

Євтушенко О.І., Морозова С.Є. Фіксування судового процесу як гарантія забезпечення засади гласності судового розгляду в цивільному судочинстві 260

Труба В.І. Особливості правовідносин з усиновлення повнолітніх 265

ФІНАНСОВЕ ПРАВО ТА ПОДАТКОВІ ВІДНОСИНИ

Рядінська В.О. Правове забезпечення усунення зовнішнього подвійного оподаткування при оподаткуванні доходів фізичних осіб – резидентів України на національному рівні в Україні 270

Садченко М.М. Фінансово-правова та адміністративна відповідальність: порівняльний аналіз 277

Єрко Г.Г. Напрями надання державної фінансової підтримки в Україні 283

Тагиев Д.А. Права и обязанности сторон по договору факторинга 289

Хандусенко Д.І. Співвідношення категорій “профілактика”, “протидія” та “запобігання податковим правопорушенням” 297

Олійник О.Д. Європейський досвід правового статусу фіскальних органів 302

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

Шопіна І.М. Розвиток досліджень проблем цивільно-військового співробітництва як виду взаємодії держави і громадянського суспільства 308

Коваленко А.А. Поняття і система принципів права 313

Квасневська Н.Д. Теоретико-методологічні дослідження організації та функціонування судової системи України 319

Калініченко А.П. Питання національної культури України в контексті розвитку української нації 324

Руденко Л.Д. Історико-правові аспекти становлення законодавства України про магістральний трубопровідний транспорт 329

Базов В.П. Правові проблеми вирішення адміністративними судами спорів про відмову Центральною виборчою комісією України в реєстрації кандидата (кандидатів) у депутати 335

Стеценко В.Ю. Обов’язкове медичне страхування в Україні: правові засади державної політики 344

ЮРИДИЧНА ПСИХОЛОГІЯ ТА ПЕДАГОГІКА. ПСИХОЛОГІЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Підюков П.П., Дронова О.С., Варлакова Є.О. Протидія кіберзлочинності – запорука економічної безпеки суспільства та держави в умовах євроінтеграції: психотехнологічні й правові аспекти 349

Дубова І.О., Кирієнко Л.А. Особливості розв’язання конфліктів у діяльності ОВС 357

Галдецька І.Г. Організаційно-управлінська діяльність викладача вищого навчального закладу системи МВС України 367

ВИМОГИ ДО ОФОРМЛЕННЯ СТАТЕЙ

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

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

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

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

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

Анотації та ключові слова (українською, російською та англійською мовами) набирати курсивом. Виклад матеріалу в анотації має бути стислим і точним (до 500 знаків). Слід застосовувати синтаксичні конструкції безособового речення, наприклад: "Досліджено...", "Розглянуто...", "Установлено..." (наприклад, "Досліджено генетичні мінливості...", "Отримано задовільні результати...")

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

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

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

Формули, якщо це можливо, слід набирати у режимі набору тексту з використанням команд "верхній і нижній індекси, вставка символу", при цьому всі математичні знаки відділяються інтервалом, наприклад: a2 + b2 = c. Складні формули потрібно набирати за допомогою додатка Microsoft Equation 3.0 (формульний редактор).

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

Терміни по всій роботі мають бути уніфікованими.

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

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

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

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

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

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

Редакція має право робити скорочення й редакційні зміни.

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

Вітаємо зі славетним

80-літнім ювілеєм

знаного вченого в царині кримінології
та оперативно-розшукової діяльності
кандидата юридичних наук, професора,
полковника міліції у відставці

БАРАНЕНКА
Бориса Івановича!

Б.І. Бараненко,
міліціонер з 60-літнім практичним
і науковим стажем, професор,
полковник міліції у відставці

ЯКЩО МЕНЕ ЗАПИТАЮТЬ

Якби мене запитали, з якими високими мотивами я пов'язав майже все своє життя зі службою в міліції, я дав би однозначну відповідь, що таких поривань у мене ні в підліткові, ні в юнацькі роки не було. Швидше була полярно протилежна романтика, бо весь хлоп'ячий вік минув на звивистих узбіччях повоєнних років, коли запросто можна було опинитися у прірві небезпечних, бурхливих вирів. З глибокими суперечностями між уявними цінностями блатного пацанячого світу і жорстокою життєвою правдою напівголодних юнацьких буднів мені суджено було вступати в дорослий світ. І хоча не завжди був час озиратися на минуле, його присутність у свідомості, скажу відверто, відчувалася майже завжди. Вона цілком вкладається в рядки одного з автобіографічних віршів мого брата:

Моё милое светлое детство
Растерзала, растлила война.
От неё мне до гроба не деться –
На пути моём всюду она.

Без отцов, на пустые желудки,
Не по детски учились ловчить,
Шутки пошлые да прибаутки
Легче классика было учить.

Чтоб желудок не пел какофоний
И кишки не читали стишки
На базаре, вокзале в вагоне
Потрошили мы ловко мешки....

Шкільних років у мене як і не було. Навчання розпочав під час евакуації в Узбекистані, у місті Каган поблизу Бухари. У сорок третьому восени, щойно звільнили мій Донецьк (тоді Сталіно) від німецьких фашистів, ми (мама, старший брат і бабуся) повернулися додому, де ще відчувався стійкий запах війни.

Удома нас уже чекав батько. Він за фахом був вагонний майстер і від початку війни в складі спеціальних трудових загонів крокував разом з передовими частинами армії, відновлюючи залізничні вагони та рейки (на війну не призивався через вади зору). Його разом з іншими донеччанами після закінчення Сталінградської битви і завершення відновних залізничних робіт було відправлено на аналогічні трудові ділянки в рідні місця. Отже, розпочалося життя на Донбасі, що в загальному трудовому ритмі наближало до Перемоги у війні, але до остаточного її закінчення ще треба було прожити більш ніж півтора роки.

Зі шкільного життя відбились лише яскраві сторінки "виходу у світ" з учителем співу (третій-четвертий класи): міжшкільні огляди художньої самодіяльності, зльоти, виїзні концерти в селах. Співав на шкільних та клубних сценах пісні з військового репертуару. То була щаслива "піонерія", та ненадовго, бо далі захопила вулиця. Серед однолітків я не був ватажком, але й задніх не пас. Відверто скажу, що опікав старший брат. Проте пацани, само собою, поважали.

Життя вже за тими мірками набирало бурхливих обертів та підносило перші чорно-білі уроки.

Наведу дві пам'ятні життєві паралелі, що назавжди залишили вкрай чутливі спогади. Ось одна з них (кольорова). По сусідству жив дядько "Луня" з деяким протиправним минулим. Чоботарював, заробляючи на ремонті і збуті трофейного військового взуття. Вечорами у нього товклись пацани, курили. Слухали розповіді про його життєві пригоди. Однак, що западало в душу, так це його незвичайна доброта: завжди вмудрявся підігнати до хлопчачих ніг та залюбки подарувати пару теплих латаних чобіт, а головне – абсолютне неприйняття хибного минулого та всіляке виховання в нас добрих почуттів і помислів.

А ось друга (чорна) паралель. Згуртував нас біля себе завклубом: фронтовик, офіцер, орденоносець, "віддав" свою руку на війні. Ми привозили кінофільми з кінопрокату, він пускав нас до кінозалу без квітка. Разом з тим на якомусь етапі цей негідник став засилати нас у денні часи до клубного буфету, де ми легко витягали з дерев'яного рундука (прилавка) для нашого горе-героя горілку. Нам же діставався шматок ковбаси, печиво, крем-сода тощо.

Врятував мене від неминучої катастрофи, хай і через адміністративне стягнення, накладене на батьків, дільничний уповноважений міліції Федір Миколайович Кубрак. Він не тільки не рубанув з плеча, але ще й прилаштував мене на завод навчатися токарній справі у поважного майстра Федора Сисоєва, який до того був вправним трубачем, керував клубним духовим оркестром. Згодом і я став "лабухом", грали на танцях у клубі, обслуговували клубні свята, інколи підробляли деінде. Характерна деталь: які б не були зароблені "лабухівські" гроші, їх Федір Сисоєв розподіляв між усіма як між рівноправними оркестрантами. А якщо інколи в оркестровій кімнаті накривали стіл і старші дозволяли собі випити спиртного, то пацанам дозволялось тільки ситро. Отже, саме ці двоє чоловіків воістину відіграли головну роль у перемінах у моєму житті. Вони збудили в мені перші паростки людяності, чесності й поваги до інших. Але це були інші часи життя нашого суспільства, інші ціннісні орієнтації. На жаль, сьогодні дедалі більше й більше звужуються альтруїстичні прояви людські. Я вже не кажу про такі соціальні функції як виховання, наставництво. Адже наслідки цієї соціальної деформації цілком позначаються на особистості сучасного працівника міліції.

Не можу не висвітлити ще одну визначальну сторінку мого життя, що пов'язана зі справжньою юнацькою дружбою. Новий друг Юра Бєлов з'явився тоді, коли виповнилось вже шістнадцять. Сам він був із інтелігентної сім'ї, відмінник у шкільному навчанні, спортсмен, комсомолець і взагалі успішний хлопець. Звів же нас докупи спільний і властивий нашому віку інтерес до протилежної статі. Згодом я майже весь вільний час став проводити в нього вдома. Навчився фотографічній справі. Зацікавився книжками, а, найголовніше, – "відновив" з Юрковою допомогою шкільне навчання. Взяв одразу планку 9-го класу вечірки. Було важко, проте Юра швидко ліквідував мою трирічну перерву в навчанні. Середню освіту я все ж таки отримав. На жаль, далі наші життєві дороги розійшлись, хоча ця дружба назавжди залишила свій слід у моєму серці.

На цей же час припадає ще одна доленосна подія, яка докорінно змінила все моє життя. Я вступив у вересні 1954 року на навчання до Одеської середньої спеціальної школи міліції як курсант, розпочавши, таким чином, службу в лавах радянської міліції. Цікавою й повчальною для сучасності була система добора у майбутніх курсантів навчальних закладів МВС. Головним в ній було те, що впродовж не менш ніж півроку до випуску з вечірки, у якій я навчався, нас відвідували два офіцери (підполковники) з кадрового апарату обласного управління внутрішніх справ і вели з нами та з нашими викладачами серйозну агітаційно-

виховну роботу. Скажу відверто, вони мене переконали і в необхідності, і в правильності зробленого мною вибору. Підтвердженням тому сталося все, з чим я зустрівся і в процесі навчання, і в подальшому житті. Віхи, віхи, криві та прямі шляхи цього життя. Події й ситуації неймовірного іноді характеру. Правильні, а то й не зовсім правильні життєві рішення, їх наслідки, оцінки, самоаналіз... І знову ж таки, обличчя й особистості людей, тих, хто тебе навчав, наставляв, з ким працював поряд. Сьогодні всі вони постають у твоїй пам'яті, як у калейдоскопі минулих років і днів. Тут і викладачі Одеської школи міліції, які саме й заклали в мені первинні, базові знання в галузі юридичних дисциплін, а, головне, в криміналістиці, оперативно-розшуковій діяльності. Адже ж серед них були і справжні сподвижники легендарного Давида Гоцмана – "грози" одеського повоєнного злочинного світу, прототипом якого став начальник УГРО Одеси підполковник міліції Курлянд. Словом, було кому навчати. Первинний досвід оперативної роботи на посаді старшого слідчого районного відділу міліції в Донецькій області (тоді слідчі підрозділи теж були суб'єктами ОРД) формувався через сприйняття й повторення високої професійної майстерності тодішніх моїх колег – фронтових розвідників. Ось окремі з таких офіцерів, що на фото поруч. З великою теплотою згадую Якова Тимофійовича Мілошевича – першого свого керівника – начальника Селідівського районного (пізніше – міського) відділу міліції УМ УВС Донецької області, який мав ласкаве прізвисько "Голубчик" за те, що саме так він звертався до кожного підлеглого. Та й був він всім нам за батька.

МІЛОШЕВИЧ Яков Тимофійович

Вони й заклали в мою свідомість глибоке осмислення того, що по інший бік закону перебувають люди, хоч і сповнені вад. Отож, скажу відверто, намагався використати будь-яку можливість врятувати тих, хто порушив закон, перевиховати, повернути у суспільство. Наведу лише деякі приклади.

Якось літньої ночі невідомі злочинці обікрали ощадну касу. Вони проникли до приміщення і грошового сховища з допомогою газорізальної апаратури. Розкрили цей злочин швидко, тієї ж ночі. Злочинців затримали за гарячими слідами на залізничному вокзалі з грішми та знаряддям. Це були два студенти Донецького політехнічного ВНЗ. Аквалангісти, тож для газу використали балони аквалан-

гів, а різаки змайстрували власноруч. Після затримання одразу зізналися і розкаялися.

А ось мотиви злочину мене вразили. З'ясувалося, що гроші студентам були вкрай потрібні для здійснення запланованих ними підводних досліджень картини героїчних морських битв моряків чорноморського флоту в часи Великої вітчизняної війни поблизу міста-героя Севастополя. Вочевидь, що навіть така благородна мета жодним чином не виправдовує засобів її досягнення. Проте парадокс увесь у тому, що мотивами злочину були благородні спонукання. Сьогодні я не можу стверджувати остаточно помилилася чи ні тодішня Феміда, що підтримала мою позицію як слідчого в цій справі врахувати викладені обставин і засудила хлопців до умовного заходу покарання. Навчання їм також зберегли.

Не стерся з моєї пам'яті й цей юнацький спогад. У нашому колі друзів-пацанів був Толя–"кольщик", що вправно робив нехитрі за сюжетом татуювання. Хлопець з однією нормальною ногою і шийно-хребетним горбом, третій у родині на материнському хлібі після того, як не повернувся з війни батько. Руки мав золоті. У моді тоді були чоловічі латунні поясні пряжки. Толя їх випилював, полірував, хромував, оснащував глянцевими фотовкладками і успішно продавав. Ми допомагали тим, що діставали для нього латунні листи. Винятково совісна людина, вірний друг, душа для всіх. Однак життя розвело нас у різні сторони. З моменту від'їзду на навчання в Одесу я більше Толю не бачив до наступної події. На відрізку автошляху Донецьк–Дніпропетровськ, що проходив через територію району, у якому я й розпочав практичну роботу старшим слідчим, було зареєстровано декілька серійних розбійних нападів на таксистів. Нарешті було проведено масштабну операцію з припинення цих злочинів, за результатами якої переді мною як начальником УГРО на той час постав затриманий один зі злочинців, у якому я одразу впізнав Толю. Боже ж ти мій, нам би про минуле поговорити, а дійсність вносить свої гірки корективи! Перша коротка розгубленість випарувалося дуже швидко. Помовчавши, він сказав мені: не втрачай часу, беріть інших за названими адресами. А вже потім і про життя поговорили, довго і багато. Серце стискалося, коли він повідав мені про долі пацанів з нашого щемкого минулого. Багато з них пішли не тією дорогою, та й у самого Толі життя видалось непростим. Мати померла, молодших братів спровадили до дитбудинків, а сам він – каліка, залишився наодинці з правдою життя. А тут і дружки. Спочатку кольоровим металом промишляли: крали латунь для пряжок (завод кольорового металу був на нашій території), потім організувалося розбійне угрупування.

На той час не існувало офіційно визнаного поняття "співпраця зі слідством", але мої зусилля щодо пом'якшення йому покарання за таку співпрацю не минули дарма. Толя отримав мінімальне покарання і порівняно швидко вийшов на свободу.

Подібних спогадів чимало.

Одного разу мій перший вчитель на науковій ниві і справжній генерал, похвалившись завершеною роботою над вагомою працею "Історія української міліції", сказав:

– Ось був би ти генералом, красувався б у цій книзі!

У відповідь я з гіркотою відповів:

– Історія – це не самі лише генерали, адже нерідко це високе звання люди в міліції отримали разом з дарованими їм високими посадами.

Мій співрозмовник опустив голову і сказав: На жаль, таке трапляється.

Дійсно, життя багатьох з тих, хто красувалися на портретах, було "історичним" лише у цій книзі. І одразу, гортаючи сторінки видання, я з радістю показав тих, з ким особисто мені довелося працювати поряд, робити одну велику благородну справу. На щастя, мій співрозмовник знав про це як про історичні реалії. Мені надзвичайно приємно згадати цих людей: генерал-лейтенант Поперека Михайло

Степанович, генерал-майор міліції Коваленко Петро Лаврентійович, генерал-полковник Головченко Іван Харитонович, генерал-полковник міліції Гладуш Іван Дмитрович, генерал-полковник міліції Кондратьєв Ярослав Юрійович, генерал-полковник міліції Дідоренко Едуард Олексійович і ще багато інших справжніх генералів. Але хіба лише люди з цим високим званням заслуговують лишитись у історії? З деякою гіркотою я сказав, що це буде видання не з історії міліції, а альбом зі світлинами поважних генералів. Історію все ж таки робили прості рядові міліціонери, сержанти, лейтенанти, капітани, майори, підполковники, полковники. Серед них чимало тих, хто вписав гідні рядки в Історію вітчизняної міліції. Багатьох з них я знаю, з ними працював і, мабуть, не зможу їх забути.

Ось уже понад сорок років я працюю на ниві відомчої, тобто міліцейської, науки. Колись один одіозний професор сказав, що такої науки нема. Десь його можна зрозуміти. Однак у кожного виду людської діяльності свої особливі запити до науки. Увесь мій досвід науковця свідчить не тільки про існування загального поняття "міліцейська наука", але й про невичерпну потребу її постійного розвитку. Сьогодні розпочались чергові державні реформи міліцейських органів. Судячи з ідейної наповненості цих реформ, від них можна чекати докорінних змін. Ключовими словами в зазначеній перебудові були визначені такі: треба визначитися, кого ми будемо набирати в міліцію (поліцію); чому ми будемо навчати новобранців; хто буде проводити це навчання? Правильні визначальні віхи. Але до цього слід додати, що весь процес оновлення повинен мати під собою міцне практично апробоване наукове підґрунтя. Особливе місце в ньому має бути відведено сучасній прикладній (поліцейській) психології. Адже на передній лінії сьогоднішньої служби в поліції (усіх її служб) буде психологічно грамотне й безконфліктне спілкування поліцейського і пересічного громадянина. Без глибокого наукового опрацювання цієї проблеми на успіх розраховувати важко. Друга (вона, може, й перша в професійному плані) проблема – бездоганна юридична компетентність працівника поліції. Знову ж таки, без науки тут не обійтись. І третя проблема – виховання принципово нового за стилем діяльності поліцейського, слідчого, оперативника. Упевнений, що будь-яка "недоосвіта" оновленого працівника поліції (на рівні так званої спеціальної "коледжної" освіти) не кращим чином позначиться на усій поліцейській системі.

Хочу ще сказати таке. У моєму генеалогічному дереві немає знаменитостей: ні визнаних народних артистів, ні відзначених героїв війни, ні відомих політичних діячів тощо. Але в ньому немає нікого, хто прожив своє життя, рік, місяць чи хоч день безцільно. Тато – свята людина. Залишившись без батьків і ставши ще юнаком за батька для молодших своїх двох братів і двох сестер (жили в Ічні Чернігівської області), він подався до Донбасу заробляти трудовий пайок, щоб вижили рідні у голодні тридцяті. Згодом і братів забрав під свою пряму опіку. Сам вивчився на вагонного майстра, середній брат став машиністом паровоза, молодший реалізовував свій дар класного настроювача піаніно. Тепер сестер брати підтримували разом. А створивши свою сім'ю, батько ні на хвилину не полишав опікуватися своїми рідними.

Природа обдарувала його артистичним талантом. Самостійно навчився зчитувати (проспівувати) ноти, освоювати партитури таких музикальних вистав, як "Запорожець за Дунаєм", "Наталка-Полтавка", "Сватання на Гончарівці", "Шельменко-денщик" і ряду інших. Зібрав з таких само аматорів артистичну трупу і ставив вистави на багатьох сценах міських та сільських клубів. Звичайно, я не можу назвати його народним артистом, але гордо кажу, що він був справжнім артистом із народу. Своїй професії не зраджував. Минув час, і Батьківщина гарно оцінила його скромний внесок у сторінки вітчизняної трудової слави. Одного разу він прийшов додому трохи напідпитку, а на грудях у нього поряд з орденом Трудової

слави сяяв орден Леніна. Впродовж усього сімейного життя поруч з батьком була вірна його супутниця – моя мама. Я дозволю собі розмістити тут дорогі мені їхні світлини. Ще серед гілок сімейного дерева назву свого старшого брата. На його життя припала, мабуть, ще більш гірка чаша. Але не розгубився, став лікарем і чесно майже до кінця життєвого шляху виконував клятву Гіппократа. Наймолодша у сім'ї сестра. Свій трудовий шлях пройшла рядовим, але в чомусь незамінним конструктором Маріупольського (раніше – Жданівського) заводу "Тяжмаш". Неодноразово брала безпосередню участь у підготовці до запусків радянських космічних кораблів. Пишаюся її життєвою витримкою, скромністю й невибагливістю.

Наостанок скажу, що якщо мене запитають, чи не жалкую за віддані мною далеко не безхмарній роботі слідчого, оперативника, керівника оперативних підрозділів, вченого 60 років, то чесно відповім, що не тільки не жалкую, але й повторив би це життя від початку й до кінця.

Сьогодні мене оточують кохана дбайлива дружина, діти, онуки й правнуки. Дехто з них теж став на мою професійну стежку. Пишаюся тим, що маю улюблену й потрібну наукову роботу. Словом, я ще почуваюсь впевненим у науковому пошуці вченим.

І, нарешті, про Найголовніше. Я з числа тих, хто не був войовничим атеїстом, але у Храми Господні мене не привели. З висоти сьогоднішньої моєї вікової сходинки я бачу, що являю собою маргінала в духовному аспекті. Винюсь. Шукаю в душі своїй відповіді і шляхом виходу із цього стану. Хочу вже майже наприкінці свого буття цілком подолати в собі Фому. Тішу себе надією, що прийду до Нього сповнений Вірою і Любов'ю.

Від редакції

Короткий життєпис та науковий доробок Б.І. Бараненка

Борис Іванович Бараненко народився 9 лютого 1935 року в місті Донецьку. У 1964 році закінчив Вищу школу МОГП УРСР. За фахом правознавець.

Науковий ступінь – кандидат юридичних наук. Кандидатську дисертацію на тему "Кримінологічні основи попередження апаратами карного розшуку майнових посягань, які вчиняються організованими злочинними групами" захистив за спеціальністю "кримінологія" у 1988 році в Академії МВС СРСР.

Учене звання – професор кафедри оперативно-розшукової діяльності присвоєно Міносвіти і науки України (рішення Атестаційної колегії від 19.02.2004 р., протокол №1/19-П). Полковник міліції у відставці.

Загальний трудовий стаж – майже 65 років. В органах внутрішніх справ – понад 60 років (з вересня 1954 року).

На атестованих посадах – з вересня 1954 до травня 1994 року.

На практичній роботі – понад 15 років на посадах:

– старшого слідчого, ст. оперативного уповноваженого карного розшуку, начальника відділення карного розшуку, заступника начальника Селідівського МВ міліції УВС Донецької області (біля 9 років);

– заступника начальника відділу оперативної служби УВС Донецької області (понад півтора роки);

– начальника відділу карного розшуку, заступника начальника з оперативної роботи УВС м. Маріуполя (Жданова) Донецької області (більше 7 років).

Із грудня 1971 року – на науковій роботі. Працював біля 24 років на атестованих посадах: заступника начальника відділу, старшого наукового співробітника Київської науково-дослідної лабораторії (далі Київська філія) ВНДІ МВС СРСР; начальника відділу науково-дослідної лабораторії Київської вищої школи МВС СРСР; начальника лабораторії аналізу, прогнозування та розробки засобів по боротьбі з організованою злочинністю Української академії внутрішніх справ.

Після виходу у відставку (із травня 1994 року) обіймав посади за вільним наймом: провідного наукового співробітникам НДІ НАВСУ та ДНДІ МВС України; професора кафедри юридичної психології НАВСУ; професора кафедри ОРД Луганської академії внутрішніх справ імені 10-річчя незалежності України. З липня 2007 року очолює науково-дослідну лабораторію із правових та організаційно-тактичних проблем ОРД ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка. Одночасно працює провідним науковим співробітником – фахівцем за сумісництвом в ДНДІ МВС України (0,5 ставки).

Загальний науково-педагогічний стаж – 43 роки.

Брав участь у понад 100 планових та позапланових наукових дослідженнях, у 50 з яких був науковим керівником.

Найбільш вагомі наукові розробки:

Із проблем кримінології (оперативно-розшукові аспекти):

– Бараненко Б.И. К вопросу о сущности и понятии оперативной обстановки / П.Н. Назаров // Сборник материалов научной конференции КВШ МВД СССР. – К., 1967. – С. 56–64.

– Б.И. Бараненко. Тунеядство и преступность. Научный анализ / И.А.Гельфанд, В.И. Грачев – К. : Филиал ВНИИ МВД СССР, 1973.

– "Быстрое и полное раскрытие преступлений": Бараненко Б.И. Быстрое и полное раскрытие преступлений – необходимое условие успешной борьбы с преступностью: Монография / С.В. Трофимов, В.Н. Смитиенко и др. – К. : РИО МВД УССР, 1974.

– "Криминологический анализ преступности в городе (районе)": Бараненко Б.И. Криминологический анализ преступности в городе (районе): Научно-практическое пособие / А.А. Ковалкин – К. : Филиал ВНИИ МВД СССР, 1981.

– "Анализ оперативной обстановки в деятельности органов внутренних дел": Бараненко Б.И. Теоретические предпосылки видового анализа оперативной обстановки в деятельности органов внутренних дел по предупреждению и раскрытию преступлений / Криминологические проблемы борьбы с преступностью. – К. : РИО КВШ МВД СССР, 1985. – С. 13–24.

Із проблем боротьби з організованою злочинністю:

– "Предупреждение и раскрытие имущественных преступлений, совершаемых организованными преступными группами": Бараненко Б.И. Организованные преступные группы : Научно-практическое пособие / В.И. Грачев. – М. : ВНИИ МВД СССР, 1984.

– "Научный анализ организованной преступности, применение оперативно-розыскных мер и методов борьбы с ней": Бараненко Б.И. Организованная преступность: признаки, структура и применение оперативно-розыскных средств и методов борьбы ней // Специальный сборник научных трудов. – К. : РИО КВШ МВД СССР, 1991.

– "Организованная преступность: сравнительная характеристика организованных преступных групп в Украине и США": Бараненко Б.І. Порівняльні дослідження

організованих злочинних угруповань // Правові проблеми боротьби зі злочинністю / А.І. Пясецький – Х. : Академія правових наук України, Національний інститут юстиції Департаменту юстиції США, 2002.

Із проблем психології ОРД:

– "Загальнотеоретичні передумови концепції психології оперативно-розшукової діяльності": Бараненко Б.І. Концепція психології оперативно-розшукової діяльності органів внутрішніх справ / Я.Ю. Кондратьєв, О.С. Звонок та ін. – К.: РВВ МВС України, 2001.

– "Психологічні особливості організованих злочинних об'єднань": Бараненко Б.І. Психологічні особливості організованих злочинних об'єднань : Науково-практичний посібник / Колектив авторів. – К. : Національна академія внутрішніх справ України, 2002.

– "Конфлікти: їх походження та роль в оперативно-розшуковій діяльності": Бараненко Б.І. Конфліктологія : Навчально-методичний посібник / Л.І. Казміренко, Д.О. Александров та ін. – К. : НАВС України, 2003. – 144 с.

– "Психологічне забезпечення оперативно-розшукової діяльності": Бараненко Б.І. Психологія оперативно-розшукової діяльності : Навчально-методичний посібник. – Луганськ : ЛАВС МВС ім. 10-річчя незалежності України, 2003.

– "Упровадження негласних працівників оперативних підрозділів органів внутрішніх справ у організовані групи та злочинні організації": Бараненко Б.І. Психологія здійснення проникнення негласних працівників оперативних підрозділів органів внутрішніх справ у організовані групи та злочинні організації: Науково-практичний посібник / Е.О. Дідоренко, О.Г. Цвєтков та ін. – К. : НАВС України, 2004. – 275 с.

– "Психологічні особливості спілкування під час здійснення ОРД": Бараненко Б.І. Психологія оперативного спілкування в діяльності оперативних підрозділів органів внутрішніх справ: Навчально-практичний посібник / В.А. Глазков , О.С. Звонок та ін. – Луганськ: РВВ ЛДУВС, 2007. – 552 с.

З проблем методології, методики й практики ОРД:

– Бараненко Б.И. Методология теории и практики ОРД в современных условиях: проблемы и перспективы: Монография / Э.А. Дидоренко – Луганськ: РИО ЛАВД, 2005. –135 с.

– Бараненко Б.И. Основы оперативно-розыскной деятельности в Украине (понятие, принципы, правовое обеспечение). Часть первая: Учебное пособие / Э.А. Дидоренко, В.А. Глазков и др. – Луганск, РИО ЛАВД, 2006. – 245 с.

– Бараненко Б.І. Нормативно-правове регулювання діяльності органів внутрішніх справ щодо попередження злочинів: Науково-практичний посібник / М.О. Свірин, К.А. Гусєва та ін. – МВС України, ДНДІ МВС України, ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка. – Луганськ: РВВ ЛДУВС, 2008. – 200 с.

Брав особисту участь у розробці проектів законів України: "Про оперативно-розшукову діяльність" (1992 р.), "Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю" (1993 р.), державних програм щодо боротьби з організованою злочинністю і корупцією в Україні, а також у розробці організаційно-методичних документів щодо створення спеціальних підрозділів по боротьбі з організованою злочинністю (БОЗ) та Координаційного комітету по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю при Президентові України.

Виконував численні доручення МВС України з розробки пропозицій щодо внесення коректив у діюче законодавство із проблем боротьби зі злочинністю та реформування правоохоронних органів за сучасних умов.

Багато років є відповідальним організатором роботи постійно діючого при ЛДУВС (раніше ЛАВС) методологічного семінару "Проблеми теорії та практики оперативно-розшукової діяльності в сучасних умовах". Проведено 12 його засідань,

три з яких мали статус міжнародних. За матеріалами всіх засідань підготовлені й видані спеціальні випуски фахового Вісника ЛДУВС.

За останній час (з 2014 до початку 2015 року) під його науковим керівництвом проводяться НДР за 5-ма темами, у тому числі спільно із ДНДІ МВС України за замовленнями ДКР МВС України, МВС України в Одеській області тощо. Завершено розробки та видано навчально-практичні посібники: "Психологія оперативно-розшукової діяльності"; "Оперативно-розшукове супроводження кримінального судочинства в Україні", "Психологія безпеки професійної діяльності в системі МВС України".

Опублікував понад 80 наукових праць, серед яких 25 навчальних, навчально-практичних, навчально-методичних посібників, монографій.

Має учнів, четверо з яких захистили кандидатські дисертації за напрямом оперативно-розшукова діяльність.

Є членом Наукової та вченої рад ДНДІ МВС України.

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС

УДК 504.05(100):[911.3:32]

Т.О. Проценко,
доктор юридичних наук, професор
О.І. Логвиненко,
кандидат юридичних наук, доцент

ВПЛИВ ГЕОПОЛІТИЧНИХ ЗМІН НА ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ

У статті простежується формування системи екологічної безпеки під впливом таких геополітичних чинників як: наслідки створення екологічно небезпечних галузей, швидкі темпи витрачання природних ресурсів, інфляція та міграція населення, загострення екологічних загроз, кліматичних змін тощо. Розглядається процес трансформації поняття екологічної безпеки через зміну світогляду міжнародної спільноти: від захисту природи (збереження окремих природних об'єктів) до охорони природи, що допускає раціональне комплексне використання природних ресурсів, а згодом як до однієї з найважливіших цілей людства – охорони і поліпшення навколишнього середовища людини для нинішнього і майбутніх поколінь.

Ключові слова: *системи екологічної безпеки, геополітичні чинники, переорієнтація у сфері екологічних цінностей.*

В статье прослеживается формирование системы экологической безопасности под влиянием таких геополитических факторов как: последствия создания экологически опасных отраслей, быстрые темпы расходования природных ресурсов, инфляция и миграция населения, обострение экологических угроз, климатических изменений и тому подобное. Рассматривается процесс трансформации понятия экологической безопасности от мировоззрения международного сообщества: от защиты природы (сохранение отдельных природных объектов) к охране природы, что предполагает рациональное комплексное использование природных ресурсов, а затем как к одной из важнейших целей человечества – охране и улучшению окружающей среды человека для нынешнего и будущих поколений.

Ключевые слова: *системы экологической безопасности, геополитические факторы, переориентация в сфере экологических ценностей.*

Paper traces the formation of a system of ecological safety under the influence of geopolitical factors such as: the creation of environmentally hazardous industries, the rapid pace of the consumption of natural resources, inflation and population migration, worsening environmental threats of climate change.

Keywords*: system of ecological security, geopolitical factors, reorientation in the field of environmental values*

Необхідною умовою життєдіяльності людства є природні ресурси. З утворенням і розвитком людської спільноти процес використання різних природних матеріалів збільшився в масштабах. На сьогодні одним з найважливіших завдань суспільства стало забезпечення людей необхідними для їх існування різними продуктами, отриманими з навколишнього середовища. До минулого століття навколишнє середовище не викликало стурбованості, незважаючи на те, що через

господарську діяльність і раніше виникали небажані наслідки, проте вони не спричиняли масштабних катастроф. Ситуація стрімко змінилася вже в XIX столітті. З розвитком людської цивілізації, зі створенням людьми технічних пристроїв, робота яких негативно позначалася на навколишньому середовищі, активізувалася експлуатація природних ресурсів, що сприяла їхньому виснаженню, руйнуванню екосистем, внаслідок чого погіршилися екологічні умови життя людей.

Над питаннями екологічної безпеки та її забезпечення науковці працюють доволі активно [1; 2; 3; 4; 5; 6; 7], але з розвитком цивілізації постійно з'являються нові виклики, які, безперечно, потрібно вирішувати негайно для уникнення катастрофічних наслідків для людства.

Становлення екологічної безпеки можна простежити водночас у декількох контекстах: у положеннях міжнародних документів, що стосуються екологічних проблем, та в еволюції поняття "національна безпека". Проблема безпеки – одна з глобальних проблем людства, що безпосередньо пов'язана з його виживанням. Їй властивий системний характер, а відтак, її необхідно розглядати в аспекті різних наук (економіки, політики, юриспруденції, воєнних наук) [8, с. 5–7]. Так, термін "екологія" в науковий обіг було введено наприкінці XIX ст. німецьким вченим-біологом Геккелем 1886 р., і застосовувався він лише у сфері науки біології. "Екологія" в перекладі з грецької означає "наука про будинок" (loYos – вчення, наука; oi•ia, oi•i, oi•os – будинок, житло) [9, с. 391–392, 442].

Задовго до створення ООН людство усвідомило спільну необхідність проведення узгоджених заходів, спрямованих на захист окремих об'єктів природи. Перші з них було формалізовано ще наприкінці XIX ст. Вони мали міжурядовий характер і стосувалися переважно використання та збереження окремих об'єктів тваринного світу. Так, у 1875 р. Австро-Угорщина та Італія прийняли спільну декларацію про охорону птахів [10], а в 1897 р. США, Японія і Росія уклали угоду про охорону морських котиків у Тихому океані [11]. Вже у XX ст., зокрема в 1902 р., було прийнято Паризьку Конвенцію з охорони птахів, корисних для сільського господарства [12]. Вперше міжнародна спільнота зосередила увагу на справі охорони навколишнього середовища та необхідності захисту природи від діяльності людини на Бернській конференції (1913 р.). Представники 29 країн висловили згоду об'єднати зусилля держав у цій діяльності. Щоправда, серйозно до питання перспектив розвитку суспільства та запобігання негативним наслідкам для екології людство звернулося лише через півстоліття.

Отже, в цей період, безсумнівно, ще не йшлося ні про екологічну безпеку, ні про формування її як системи. Проте можна стверджувати, що світова спільнота кількома договорами намагалася закріпити спільну відповідальність за забруднення навколишнього природного середовища і необхідність проведення узгоджених заходів, спрямованих на захист окремих природних об'єктів.

Саме після другої світової війни широкого використання у сфері міжнародних відносин набув термін "національна безпека", проте він ще не містив поняття "екологічна безпека". Складниками безпеки вважалися захист своїх територій від зовнішніх посягань; оборона від впливу ідеологічних супротивників; розширення союзів і структур іноземної допомоги, яка ґрунтувалася на балансі Схід – Захід; використання зброї, військових з'єднань, глобальної воєнної присутності та таємних операцій як інструменту зовнішньої політики; дипломатичні зусилля щодо обмеження гонки озброєнь[13]. Водночас міжнародні інституції основну увагу зосередили переважно на питаннях захисту прав людини. Зі створенням ООН, зокрема з 1948 року, було прийнято низку міжнародних договорів щодо урегулювання зазначених проблем: Загальна декларація прав людини і громадянина [14], Статут ООН [15], Міжнародні пакти про права людини 1966 р. [16; 17] тощо, які певним чином торкалися і питань екологічної безпеки. Аналіз зазначених

договорів дає підстави стверджувати, що вони містять положення, у яких деінде простежується певна залежність між станом навколишнього природного середовища і якістю умов життя людини. Крім цього, їх положення містять необхідність забезпечити людству життєвий рівень, необхідний для гідного існування. Так, у Загальній декларації прав людини і громадянина зазначено: "Кожна людина має право на такий життєвий рівень, включаючи їжу, одяг, житло, медичний догляд та необхідне соціальне обслуговування, який є необхідним для підтримання здоров'я і добробуту її самої та її сім'ї" (ст. 25) [14]. Положення Статуту ООН закріплюють зобов'язання для Організації Об'єднаних Націй, зокрема, що вона має сприяти: "<...> підвищенню рівня життя, повній зайнятості населення і умовам економічного і соціального прогресу та розвитку; <...> загальній повазі і дотриманню прав людини та основних свобод для всіх, незалежно від раси, статі, мови і релігії" (ст. 25) [15]. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права ООН покладає обов'язок на кожну з держав: "Держави, які беруть участь у цьому Пакті, визнають право кожного на достатній життєвий рівень для нього і його сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг і житло, і на неухильне поліпшення умов життя" [17]. Генеральний секретар Міжнародного союзу охорони природи і природних ресурсів, щиро вітав створення ООН і позитивно оцінював її діяльність: "<...> концепція охорони природи в широкому розумінні цього терміна вже стає і буде однією з головних прерогатив Організації Об'єднаних Націй"[18, с. 17].

Таким чином, після Другої світової війни до 60-х років минулого сторіччя було прийнято лише кілька договорів, дія яких поширювалася, як і раніше, лише на охорону окремих природних об'єктів. Спеціальних міжнародних документів з питань екологічної безпеки ще не існувало. Однак з прийняттям міжнародних договорів ООН відбувається зміна світогляду міжнародної спільноти: захист природи як збереження окремих природних об'єктів змінюється на охорону природи, що припускає раціональне комплексне використання природних ресурсів. Тобто через стрімкий розвиток небезпечно екологічних напрямів (шкідливе виробництво, ядерна та воєнна галузі тощо) відбувається переорієнтація у сфері екологічних цінностей.

З другої половини XX століття забруднення навколишнього середовища досягло на певних територіях такого рівня, що екологічні проблеми було визнано глобальними. Усвідомлення екологічної кризи на тлі виснаження ресурсів, погіршення якості природного середовища та збільшення чисельності населення спонукало країни розробити і прийняти резолюцію ООН від 18 грудня 1962 р. № 1831 "Економічний розвиток і охорона природи" [19], яка визначила основну програму охорони навколишнього середовища на наступне десятиріччя. Зокрема, передбачаючи економічні зміни у світі, в ООН зазначають, що заходи зі збереження природних ресурсів, флори і фауни, для того, щоб бути ефективними, мають проводитися дуже упереджено, одночасно з економічним розвитком, включаючи індустріалізацію та урбанізацію. В цей нестабільний період холодної війни світове співтовариство, зважаючи на жахливі наслідки атомних випробувань на Семипалатинському та Тоцькому полігонах, бомбардувань Хиросими і Нагасаки, зрештою підписує Угоду про нерозповсюдження ядерної зброї (1968 р.), в якій кожна сторона угоди, яка не має ядерної зброї, зобов'язалася: не приймати ні від кого ядерної зброї або інших ядерних пристроїв, а також засобів контролю над такою зброєю ні прямо, ні побічно; не виготовляти і не закуповувати ядерну зброю, а також не приймати допомоги від інших країн у виготовленні ядерної зброї та інших ядерних пристроїв.

Варто погодитися з А.Б. Качинським [20, с. 60–73] у тому, що на початку 70-х років через економічну кризу поняття "національна безпека" розширюється

ще економічним складником, оскільки уразливість національної безпеки прямо починає залежати від природних ресурсів. Розуміючи, що вплив людини на навколишнє середовище набуває глобального характеру і часто перевищує природні можливості екосистем до самовідновлення, світова спільнота визначає цілі і напрями діяльності у сфері охорони навколишнього середовища, а також створює постійно діючий орган ООН з навколишнього середовища (ЮНЕП) з штаб-квартирою в Найробі (Кенія) [21], на який покладається розробка глобальної екологічної програми, що передбачає організацію і планування природоохоронних дій у межах трьох функціональних напрямів: оцінка навколишнього середовища – глобальна система спостережень; управління навколишнім середовищем; допоміжні заходи (освіта в галузі навколишнього середовища і підготовка кадрів), а також сприяння реалізації природоохоронної складової сталого розвитку в межах системи ООН, захист природного середовища земної кулі.

На початку 70-х років спадає напруженість протистояння сторін "холодної війни", що дало можливість країнам досягти консенсусу з питань заборони розміщення на дні морів і океанів ядерної зброї та інших видів зброї масового ураження [22], заборони розробки, виробництва та нагромадження запасів бактеріологічної (біологічної) і токсичної зброї та їх знищення [23], заборони застосування на війні задушливих, отруйних або інших подібних газів і біологічних засобів [24], що містять важливі положення щодо цілком чітких зобов'язань держав-учасниць: ніколи, ні за яких обставин не розробляти, не накопичувати і не зберігати мікробіологічних або інших біологічних агентів або токсинів у кількостях, що переважають їх використання із профілактичною метою (ст. 1); знищити або перерозподілити з мирною метою усі агенти, токсини, зброю, устаткування і засоби доставки (ст. II); не передавати будь-кому ні прямо, ні опосередковано цей вид зброї, не допомагати, не заохочувати і не спонукати будь-яку державу до виробництва або придбання будь-яких агентів токсичної зброї, устаткування або засобів їх доставки; вжити необхідних заходів із заборони і запобігання розробленню, виробництву, накопиченню, придбанню або збереженню агентів токсичної зброї, устаткування і засобів їх доставки (ст. III); підтверджуючи необхідність заборони токсичної зброї, зобов'язується продовжувати консультації з метою досягнення в найближчому майбутньому угоди про ефективні заходи із заборони її розроблення, виробництва, накопичення запасів, а також їх повного знищення (ст. V); сприяти повному обміну устаткуванням, матеріалами, науково-технічною інформацією щодо використання біологічних засобів і токсинів з мирною метою і мають право брати участь у такому обміні. Отже, на наш погляд, в 70-х роках XX сторіччя поняття "національна безпека" розширюється не лише економічним складником. Саме в цей період з прийняттям низки договорів людство вперше звернуло увагу і зробило спробу убезпечити цивілізацію від ядерної небезпеки, таким чином, до поняття "національна безпека" додається ще один складник – "ядерна безпека", що нерозривно пов'язано з безпекою від екологічних загроз.

У США у 70–80 роках вчені звернули увагу на те, що основні загрози національній безпеці країни мають невійськовий характер, разом з енергетичною кризою, інфляцією та міграцією населення, загострились екологічні загрози (ерозія ґрунтів, скорочення лісів, паводки тощо). ЦРУ в доповіді "Населення, ресурси та політика в третьому світі" (1984 р.) передбачило в державах, що розвиваються, міжнародні конфлікти, пов'язані з вичерпанням природних ресурсів, проблемою водозабезпечення та міграцією населення [20; 25]. Оцінка загроз національній безпеці науковцями, вченими, експертами США спричинили те, що екологічну безпеку було включено до Концепції національної безпеки США [20; 25].

З 70-х років було прийнято низку міжнародних документів, норми яких безпосередньо стосуються екологічної безпеки. Зокрема, зазначена вище

Декларація Конференції ООН з проблем навколишнього середовища і План заходів щодо її реалізації, прийняті на Стокгольмській конференції ООН з навколишнього середовища (1972 р.) [21], прийнята Генеральною Асамблеєю ООН 10 грудня 1976 р. Конвенція про заборону військового чи будь-якого іншого ворожого використання засобів впливу на природне середовище, нормами якої унеможливлювалося використання навколишнього природного середовища з військовою метою [27], чітко відображають наміри світового співтовариства і фактично формулюють підвалини і цілі екологічної безпеки: людина є творінням і одночасно творцем навколишнього середовища, яке забезпечує її фізичне існування і надає їй можливості для інтелектуального, морального, соціального і духовного розвитку. Природне зростання населення постійно призводить до виникнення проблем у галузі збереження навколишнього середовища, і для їх вирішення необхідно проводити відповідну політику та вживати відповідних заходів. Людина постійно узагальнює накопичений досвід і продовжує робити відкриття, винаходити, творити і домагатися подальшого прогресу. Сьогодні здатність людини перетворювати навколишній світ при розумному його використанні може надати можливість усім народам користуватися благами розвитку і підвищувати якість життя. Якщо ж ця здатність буде використовуватися неправильно або необдумано, вона може завдати невимірного збитку людству та навколишньому середовищу. Тому охорона і поліпшення навколишнього середовища людини для нинішнього і майбутніх поколінь стали найважливішою метою людства метою, яка повинна досягатися спільно і відповідно до встановлених та основних цілей миру і міжнародного економічного і соціального розвитку.

Таким чином, впродовж останнього століття під впливом таких геополітичних чинників, як: наслідки створення екологічно небезпечних галузей, швидкі темпи витрачання природних ресурсів, зростання кількості народонаселення у світі, яке не супроводжується відповідним збільшенням виробництва продуктів харчування та забезпеченням необхідних умов існування людей, інфляція та міграція населення, загострення екологічних загроз, кліматичних змін, продовольчої та водозабезпечуючої криз тощо – поступово формувалася система екологічної безпеки. Умовно цей процес можна поділити за кількома критеріями: 1) за часом; 2) за переорієнтацію у сфері екологічних цінностей у зв'язку з виникненням екологічних загроз; 3) за діяльністю міжнародних організацій, зокрема ООН і її інституцій, що опікуються питаннями екологічної безпеки. Зважаючи на глобальний характер екологічних проблем і кардинальне реформування системи управління в Україні, зокрема і у сфері екологічної безпеки, наша країна може скористатися міжнародним досвідом, гармонізувати національне законодавство з міжнародними стандартами і скоординувати власні зусилля з політикою світового співтовариства.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Гаврилишин Б.* Стратегія сталого розвитку та європейська модель "Еко-соціальної ринкової економіки" як основа конкурентноздатної України в сучасну епоху / Б. Гаврилишин, В. Вовк [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // www.greenkit.net/Members/intereco/strategy.

2. *Васюта О.А.* Екологічна політика України на зламі тисячоліть : моногр. / О.А. Васюта. – К. : КМУ, 2003. – 306 с.

3. *Веклич О.О.* Потрібен "євроремонт" економічного механізму екологічного регулювання / О.О. Веклич, В.В. Бугас // Вісн. НАН України. – 2006. – № 3. – С. 49–57.

4. *Хлобистов Є.В.* Фінансові механізми екологічної політики / Є.В. Хлобистов // Стратегія розвитку України (економіка, соціологія, право). – 2004. – Вип. 3–4. – С. 744–752.

5. *Андеева Н.Н.* Экологически ориентированные инвестиции : выбор решений и управление : монография / Н.Н. Андеева. – Одесса : ИПРЭЭИ НАН Украины, 2006. – 536 с.

6. *Журавльова Ж.* Стратегія екологічної безпеки України у контексті міжнародного досвіду / Ж. Журавльова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : // http : // www.niss.gov.ua /Monitor/ Juli08/21.htm.

7. Становлення екологічної безпеки як наукової дисципліни / С.І. Азаров, Ю.В. Литвинов, В.Л. Сидоренко // Екологічна безпека та природокористування : зб. наук. пр. – К., 2012. – Вип. 11. – С. 43–48.

8. *Качинський А.* Системний аналіз визначення пріоритетів в екологічній безпеці України / А. Качинський. – К., 1995. – 46 с. (Препринт / Національний інститут стратегічних досліджень; № 42).

9. *Вейсман А.Д.* Греческо-русский словарь. Изд. пятое / А.Д. Вейсман. – С.-Петербург, 1899. – С. 694. (Репринтное издание. 1991)

10. Декларація про охорону птахів // Основные даты в международной истории и сотрудничестве в деле охраны окружающей среды [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // dak-msosh.ucoz.ru/zacon13.htm.

11. Угода про охорону морських котиків у Тихому океані (США, Японія і Росія) // Основные даты в международной истории и сотрудничестве в деле охраны окружающей среды [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // dak-msosh.ucoz.ru/zacon13.htm.

12. Международная конвенция по охране птиц, полезных в сельском хозяйстве від 19.03.1902 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // zakon2.rada.gov.ua/laws/show/998_400.

13. *Качинський А.* Сучасні проблеми екологічної безпеки України / А. Качинський. – К., 1994. – 48 с. (Препринт / Національний інститут стратегічних досліджень ; № 33).

14. Загальна декларація прав людини ООН від 10.12.1948 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // zakon4.rada.gov.ua/laws/show/ 995_015.

15. Статут Організації Об'єднаних Націй і Статут Міжнародного Суду ООН від 26.06.1945 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_010.

16. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права ООН; Пакт, Міжнародний документ від 16 грудня 1966 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : //.zakon4.rada. gov.ua /laws/show/995_043.

17. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права ООН ; Пакт, Міжнародний документ від 16.12.1966 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // zakon4.rada. gov. ua/laws/show/995_042.

18. *Крисаченко В.С.* Екологічна культура : теорія і практика : навч. посіб. / В.С. Крисаченко К. : Заповіт, 1996. – 352 с.

19. Резолюции 17-й сессии (1962 год) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // www.un.org/ru/ga/17/docs/17res.shtml.

20. Качинський А.Б. Екологічна безпека України : системний аналіз перспектив покращання : монографія / А.Б. Качинський. – К. : НІСД, 2001. – 312 с. – (Екологічна безпека ; вип. 5).

21. Стокгольмська Декларація (щодо питань навколишнього середовища) ООН. Витяг від 16 червня 1972 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // zakon2.rada.gov.ua/ laws/show/995_454.

22. Угоди про заборону розміщення на дні морів і океанів ядерної зброї та інших видів зброї масового ураження 1971 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://bibliograph. com.ua/mezhdunarodnoe-pravo.

23. Конвенція про заборону розробки, виробництва та накопичення запасів бактеріологічної (біологічної) і токсинної зброї та про їх знищення [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_054.

24. Протокол про заборону застосування на війні задушливих, отруйних або інших подібних газів та бактеріологічних засобів (Женева, 17 червня 1925 року) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_198.

25. *Писарев В.* Экологическая безопасность как компонент национальной безопасности США / В. Писарев // США-ЭПИ. – 1997. – № 6. – С. 5–16.

26. *Писарев В.* США и стратегия устойчивого развития / В. Писарев // США-ЭПИ. – 1997. – № 12. – С. 45–52.

27. Конвенция о запрещении военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http : // www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/hostenv.shtml.

Отримано 31.10.2014

УДК 001.89:62

Д.В. Смерницький,
кандидат юридичних наук

ОСОБЛИВОСТІ НАУКОВО-ТЕХНІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА РОЗРОБЛЕННЯ СПЕЦІАЛЬНИХ ТЕХНІЧНИХ ЗАСОБІВ

У статті розглянуті питання адміністративно-правового регулювання проведення науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт з розробки та виготовлення спеціальних технічних засобів для здійснення оперативно-технічних заходів правоохоронними органами.

Ключові слова: *наукова діяльність, науково-технічна діяльність, науково-дослідна робота, дослідно-конструкторська робота, ліцензування, спеціальні технічні засоби.*

В статье рассмотрен вопрос административно-правового регулирования проведения научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ по разработке и изготовлению специальных технических средств для проведения оперативно-технических мероприятий правоохранительными органами.

Ключевые слова: *научная деятельность, научно-техническая деятельность, научно-исследовательская работа, опытно-конструкторская работа, лицензирование, специальные технические средства.*

The issue of an administrative and legal regulation of research and development work for the development and production of special technical means for carrying out the operational and technical activities by law enforcement bodies are considered in the paper.

Keywords: *science, scientific and technical activities, scientific research, development and design work, licensing, special means.*

Право на приватність гарантується Конституцією України [1], в якій зазначено у ст. 32: “Ніхто не може зазнавати втручання в його особисте і сімейне життя, крім випадків, передбачених Конституцією України”. Разом з тим, у Конституції передбачено захист окремих аспектів приватності. Так, ст. 30 захищає недоторканність житла (територіальну приватність), ст. 31 – таємницю листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції (комунікаційну приватність), ст. 32 передбачає заборону збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди (інформаційна приватність), а ст. 28 передбачає заборону піддавати особу без її вільної згоди медичним, науковим чи іншим дослідам (захищаючи певні елементи фізичної приватності) [2, с. 312].

Але є певні випадки, встановлені в законодавстві, коли право на приватність може бути порушено. Так, згідно зі ст. 1 Закону України “Про оперативно-розшукову діяльність” [3] завданням оперативно-розшукової діяльності є пошук і фіксація фактичних даних про протиправні діяння окремих осіб та груп, відповідальність за які передбачена Кримінальним кодексом України, розвідувально-підривну діяльність спеціальних служб іноземних держав та організацій з метою припинення правопорушень та в інтересах кримінального судочинства, а також отримання інформації в інтересах безпеки громадян, суспільства і держави.

Оперативно-розшукова діяльність, відповідно до ст. 2 зазначеного Закону, – це система гласних і негласних пошукових, розвідувальних та контррозвідувальних заходів, що здійснюються із застосуванням оперативних та оперативно-технічних засобів.

Одним із видів оперативно-розшукової діяльності правоохоронних органів є проведення оперативно-технічних заходів. Оперативно-технічні заходи значною мірою впливають на результативність розкриття та попередження цілої низки правопорушень, тому їм приділяється відповідна увага з боку посадових осіб правоохоронних органів. Проведення оперативно-технічних заходів неможливе без застосування спеціальних технічних засобів як елементу оперативно-технічних засобів та спеціальної техніки для правоохоронних органів. Але перед тим як застосовувати спеціальні технічні засоби, їх необхідно розробити та виготовити. Зазвичай розробку проводять у рамках проведення науково-дослідних та дослідно-конструкторських роботах. Тому дослідження нормативно-правового регулювання сфери наукових та науково-технічних досліджень з розробки спеціальних технічних засобів є, на нашу думку, актуальним.

Оперативно-розшукові заходи – це інструментарій таємної діяльності оперативних підрозділів, за допомогою яких успішно ведеться боротьба зі злочинністю. У спеціальній літературі можна зустріти різні визначення оперативно-розшукового заходу – спостереження. Професор О.Ю. Шумилов дає таке визначення: "Спостереження полягає в таємному, направленому, систематичному, безпосередньому візуальному або опосередкованому (за допомогою оперативно-технічних засобів) сприйнятті дій особи і явищ (подій, фактів, процесів), що мають значення для вирішення конкретних завдань оперативно-розшукової діяльності, їх фіксації і реєстрації" [4, с. 325; 5, с. 19–20].

Під оперативно-технічними засобами розуміють сукупність технічних засобів та науково обґрунтованих прийомів їх правомірного використання (переважно негласного) в процесі ОРД ОВС з метою ефективної боротьби зі злочинністю [6, с. 518]. В оперативно-розшуковій діяльності до ОТЗ належить оперативна техніка, яка дозволяє знімати інформацію з каналів зв'язку, вести візуальне спостереження в громадських місцях із застосування фото-, кіно- і відеозйомки, оптичних та радіоприладів, інших технічних засобів [7; 8]

Як ми бачимо, визначень оперативної діяльності є багато. Так, вище наведено поняття, визначені у Законі [3], – "оперативно-розшукова діяльність" та "оперативно-технічні засоби", далі зустрічаються визначення "оперативно-технічні заходи", "оперативно-розшукові заходи", "спеціальні-технічні засоби". І хоча метою цього дослідження є правове забезпечення розроблення спеціальних технічних засобів, наведемо свою думку щодо зазначених визначень. Так, відповідно до Порядку розроблення, виготовлення, реалізації та придбання спеціальних технічних засобів для зняття інформації з каналів зв'язку, інших засобів негласного отримання інформації [9], який затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 27 жовтня 2001 року № 1450, СТЗ (спеціальні технічні засоби) визначено як спеціальні технічні засоби для зняття інформації з каналів зв'язку, інших засобів негласного отримання інформації.

Слово "діяльність", як зазначено в Словнику української мови [10, с. 311], означає працю чи дії людей у певній галузі. Тобто "оперативно-розшукова діяльність" – це діяльність людей в оперативно-розшуковій сфері.

А слово "засіб" означає сукупність дій або засобів для досягнення, здійснення чого-небудь [10, с. 381]. Тобто "оперативно-розшукові заходи" – це сукупність дій для досягнення оперативно-розшукових цілей (результатів), "оперативно-технічні заходи" – це сукупність дій для досягнення оперативно-розшукових цілей з застосуванням технічних засобів, в тому числі спеціальних технічних засобів.

Враховуючи наведене вище, можна зробити висновок, що "оперативно-розшукові заходи" входить як елемент до більш об'ємного поняття "оперативно-розшукова діяльність", яке визначає всю оперативно-розшукову сферу. А поняття "оперативно-технічні заходи" є елементом "оперативно-розшукових заходів" та визначається застосування спеціальних технічних засобів (засобів негласного отримання інформації), які, у свою чергу, є елементом спеціальної техніки для правоохоронних органів.

Отже, ми з'ясували, що за допомогою саме спеціальних технічних засобів здійснюються оперативно-технічні заходи в тому числі і таємне спостереження як елемент оперативно-розшукових заходів.

Як зазначає М.В. Салтевський, технічні засоби, які використовуються співробітниками органів дізнання, називають по-різному: оперативною, спеціальною технікою, спеціальними засобами, маючи на увазі їх однакову сутність. Проте це не так, бо перелічені поняття мають все ж таки різні значення. Він робить висновок, що криміналістична техніка застосовується в ході слідчих дій, а її результати разом із протоколами слідчих дій є джерелами доказів, а оперативна техніка застосовується, головним чином, до порушення кримінальної справи в ході оперативно-розшукової діяльності. Спеціальна техніка як різновид технічних засобів оперативно-розшукової діяльності – це система приладів, пристроїв, матеріалів та речовин для збирання інформації негласними прийомами. Спеціальні засоби – це заходи фізичного впливу, власне спеціальні засоби та вогнепальна зброя (ст. 12 Закону України "Про міліцію" [11]). Отже, технічні засоби оперативно-розшукової діяльності поділяються на: 1) оперативну техніку; 2) спеціальну техніку; 3) спеціальні засоби [12, с. 75].

І.Ф. Хараберюш теж вважає, що технічні засоби, які застосовуються в правоохоронній діяльності, не досліджені. Так, він зазначає, що в наукових дослідженнях та нормативно-правових актах, що регламентують порядок використання науково-технічних засобів щодо виявлення, розкриття і розслідування злочинів, можна зустріти такі поняття, як "технічні засоби", "криміналістична техніка", "спецтехніка", "спеціальна техніка", "засоби спецтехніки по боротьбі зі злочинністю", "спеціальні засоби", "спеціальні технічні засоби", "оперативна техніка" тощо. Однак практично кожне з них не має чіткого визначення і вказівки на те, про які саме "науково-технічні засоби" йдеться. У деяких дослідженнях та нормативних документах одночасно використовуються два або більше з перерахованих вище термінів, частіше без відповідних коментарів і роз'яснень, що порушує логіко-смислову структуру тексту. Проведений нами аналіз науково-технічної літератури та нормативно-правових актів різних відомств та окремих країн показав, що серед словосполучень, у яких використовуються зазначені вище терміни щодо сфери діяльності правоохоронних органів, найбільш поширені: "спеціальна техніка", "спеціальні технічні засоби" і "технічні засоби", "науково-технічні засоби" і похідні від них. Однак це не є вказівкою на те, що дані поняття відносяться винятково до сфери правоохоронної діяльності. Ці терміни одержали настільки широке використання в наукових виданнях, законодавчих і нормативних актах, які належать до діяльності десятків міністерств і відомств, що виконують зовсім різні й не пов'язані між собою завдання, що застосування їх поза контекстом і без спеціального коментаря втрачає будь-який сенс [13, с. 3].

Аналізуючи зазначене вище, на наш погляд, неможливо здійснити класифікацію технічних засобів за їх функціональним навантаженням щодо правоохоронної діяльності, адже технічні засоби, які віднесені до оперативної техніки чи спеціальної техніки, можуть також застосовуватися в розвідувальній діяльності військовими, засоби зв'язку використовуються у всіх сферах суспільного життя, а не тільки в правоохоронній діяльності і т.д. М.В. Салтевський зазначає, що

окремі екземпляри спеціальної техніки є стандартними і навіть можуть бути предметами загальної криміналістичної техніки [12, с. 75]. Це не говорить про стандартність, а лише спосіб застосування. Тобто підтверджується наша думка, що одні і ті ж технічні засоби можуть застосовуватися в різних сферах суспільного життя, та класифікація за сферою застосування, на наш погляд, не надто правильна. Технічні засоби повинні класифікуватися за технічними параметрами та сферами технічного застосування, наприклад: засоби зв'язку, транспорті засоби, зброя, засоби бронезахисту, відеотехніка, аудіотехніка тощо. Класифікація за сферами правоохоронної діяльності технічних засобів може відбуватися лише умовно для використання їх у певній сфері, адже практично всі вони мають подвійне, якщо не потрійне і більше призначення.

Але здійснюючи дослідження адміністративно-правового забезпечення науково-технічної діяльності, ми, мабуть, будемо дотримуватися тих визначень, які склалися на цей час у нормативних документах, а саме: спеціальні технічні засоби (СТЗ) – це вид науково-технічної продукції, науково-технічних досліджень та розробок. Проте ця сфера потребує більш детального аналізу, адже здійснюється на умовах ліцензійної діяльності суб'єктів розроблення та виготовлення СТЗ.

Слово "ліцензія" походить від латинського licentia, етимологічне значення якого – "свобода, право" [14, с. 191]. Цей термін застосовували для характеристики певних відносин у зовнішньоторговельній чи винахідницько-патентній сферах. Під ліцензією мався на увазі спеціальний дозвіл, що видавався компетентним державним органом на право ввозу, вивозу або транзиту визначеної кількості товарів, вільний ввіз, вивіз чи транзит яких не допускався, а також документ, що засвідчував це право [15; 16].

У сучасній правовій системі України поняття "ліцензування" набуло значення похідних від цього слова англійських, французьких, німецьких слів, які перекладаються як "дозвіл". Розширилися межі використання понять "ліцензія" і "ліцензування". Крім значень, притаманних "ліцензії" раніше, цей термін, крім зовнішньоторговельної, патентної і дозвільної сфер, тепер поширюється на господарську діяльність [15; 17].

Згідно із законодавством, ліцензія – це документ державного зразка, який засвідчує право ліцензіата на провадження зазначеного в ньому виду господарської діяльності протягом визначеного строку за умови виконання ліцензійних умов [16, с. 158].

Як показують дослідження, оснащення оперативно-технічними засобами оперативних підрозділів ОВС відбувається сьогодні за такими напрямами:

– купуються технічні засоби загального призначення і ті, що є у вільному продажі, але придатні також для використання при вирішенні оперативно-службових завдань;

– використовуються технічні засоби загального призначення, але конструктивно пристосовуються для оперативних потреб;

– технічні засоби спеціально розробляються для виконання визначених оперативних завдань і централізовано надходять у спеціалізовані підрозділи;

– спеціальні технічні засоби, що передаються в ці підрозділи Службою безпеки України [17, с. 224].

Тобто значна частина спеціальних технічних засобів створюється в процесі науково-технічної діяльності шляхом їх розробки або технічного переоснащення на базі існуючої науково-технічної продукції. А як зазначалося вище, такий вид науково-технічної діяльності здійснюється на ліцензійних умовах.

До сфери проведення наукової і науково-технічної діяльності правоохоронних органів належить і такий напрям діяльності, як розробка спеціальних технічних засобів для проведення оперативно-технічних заходів. Тому в цій статті

доцільно розглянути систему проведення таких розробок та їх нормативно-правове забезпечення. Виходячи з того, що діяльність щодо створення спеціальних технічних засобів належить до видів господарської діяльності, які потребують ліцензування, розпочнемо із розгляду Закону України "Про ліцензування певних видів господарської діяльності" [18].

Цей Закон визначає види господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, порядок їх ліцензування, встановлює державний контроль у сфері ліцензування, відповідальність суб'єктів господарювання та органів ліцензування за порушення законодавства у сфері ліцензування.

Згідно зі ст. 6 Закону орган ліцензування виконує такі функції: забезпечує виконання законодавства у сфері ліцензування; затверджує ліцензійні умови провадження певного виду господарської діяльності та порядок контролю за їх додержанням за погодженням зі спеціально уповноваженим органом з питань ліцензування, крім випадків, передбачених цим Законом; видає та переоформлює ліцензії, видає дублікати ліцензій на певний вид господарської діяльності, приймає рішення про визнання ліцензій недійсними; здійснює в межах своєї компетенції контроль за додержанням ліцензіатами ліцензійних умов; видає розпорядження про усунення порушень ліцензійних умов; анулює ліцензії на певний вид господарської діяльності; формує і веде ліцензійний реєстр.

Орган ліцензування (центральний орган виконавчої влади), що здійснює передбачені цією статтею повноваження, може делегувати їх своїм структурним територіальним підрозділам. Повноваження органу ліцензування не можуть бути делеговані іншим особам, у тому числі створеним органом ліцензування, крім випадку, передбаченого цим Законом.

Поняття ліцензійних умов та їх суть визначені в ст. 8 Закону. Ліцензійні умови є нормативно-правовим актом, положення якого встановлюють кваліфікаційні, організаційні, технологічні та інші вимоги для провадження певного виду господарської діяльності. Суб'єкт господарювання зобов'язаний провадити певний вид господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню, відповідно до встановлених для цього виду діяльності ліцензійних умов.

Норми щодо нагляду і контролю у сфері ліцензування встановлено в ст. 20 Закону. Державний нагляд за додержанням органами ліцензування вимог законодавства у сфері ліцензування здійснює спеціально уповноважений орган з питань ліцензування шляхом проведення планових та позапланових перевірок відповідно до Закону України "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності" [19].

Контроль за наявністю ліцензії в суб'єктів господарювання здійснюють органи виконавчої влади, на які згідно із законодавством покладено функції контролю за наявністю ліцензій, шляхом проведення планових та позапланових перевірок. А контроль за додержанням ліцензіатами ліцензійних умов здійснює орган ліцензування в межах своїх повноважень шляхом проведення планових і позапланових перевірок [18].

Підводячи підсумки розгляду Закону України "Про ліцензування певних видів господарської діяльності", зазначимо, що він створює підґрунтя та встановлює відповідні норми щодо ліцензування певних видів господарської діяльності, в тому числі сфери розробки та виготовлення спеціальних технічних засобів для оперативної роботи правоохоронних органів. Цей Закон забезпечує нормативне регулювання державного нагляду за зазначеною сферою діяльності з метою уникнення правопорушень у цій сфері.

До нормативних документів, які встановлюють норми у сфері ліцензування певних видів господарської діяльності, належить Закон України "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності". Цей

Закон визначає правові та організаційні засади, основні принципи і порядок здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, повноваження органів державного нагляду (контролю), їх посадових осіб і права, обов'язки та відповідальність суб'єктів господарювання під час здійснення державного нагляду (контролю).

У ст. 3 Закону встановлено цілу низку основних принципів, за якими здійснюється державний нагляд у нашому випадку за ліцензуванням розробки та виготовлення спеціальних технічних засобів для оперативно-розшукової діяльності правоохоронних органів, основним принципом державного нагляду є принцип пріоритетності безпеки в питаннях життя і здоров'я людини, функціонування і розвитку суспільства, середовища проживання і життєдіяльності перед будь-якими іншими інтересами і цілями у сфері господарської діяльності.

Аналізуючи загальні вимоги до здійснення державного нагляду (контролю), визначені в ст. 4 Закону, слід звернути увагу на норму, яка забороняє органу державного нагляду (контролю) здійснювати державний нагляд (контроль) у сфері господарської діяльності, якщо закон прямо не уповноважує такий орган на здійснення державного нагляду (контролю) у певній сфері господарської діяльності та не визначає повноваження такого органу під час здійснення державного нагляду (контролю). Норма прописана дуже вдало та чітко встановлює регламентацію державного нагляду, а також визначає суб'єктів, які можуть її здійснювати.

Також зупинення виробництва може здійснюватися тільки за вмотивованим письмовим рішенням керівника органу державного нагляду (контролю) чи його заступника [19]. Ця норма унеможливлює без вмотивованих підстав зупинку виробництва, наносячи таким чином відповідні збитки підприємству.

Норма, яка встановлена в п. 9 ст. 4 Закону, стосовно невиконання приписів, розпоряджень та інших розпорядчих документів органу державного нагляду (контролю), що тягне за собою застосування штрафних санкцій до суб'єкта господарювання, теж встановлена вдало та забезпечує чітке виконання вимог органу державного нагляду при здійсненні цього нагляду, таким чином припиняючи дії суб'єкта господарювання, які не відповідають встановленим нормативним документам.

Ще одна вмотивована норма, зазначена в ст. 4 Закону, щодо проведення планового чи позапланового заходу тільки в присутності керівника або його заступника, або уповноваженої особи суб'єкта господарювання забезпечує права суб'єкта господарювання на отримання всієї достовірної інформації про проведення державного нагляду та в разі необхідності, при порушенні його прав, прийняття відповідних мір реагування згідно з чинним законодавством.

Необхідно зазначити, що норми, встановлені в ст. 8 Закону, стосовно прав та зобов'язань органу державного нагляду під час здійснення державного нагляду унормовує цю сферу діяльності та забезпечують проведення державного нагляду якісно, на високому професійному рівні з встановленням обґрунтованих висновків стосовно суб'єкта господарської діяльності та його діяльності.

Підводячи підсумки розгляду Закон України "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності", зазначимо, що в ньому встановлені загальні норми щодо основних засад державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, які розповсюджуються і на сферу наукової та науково-технічної діяльності щодо розробки та виготовлення спеціальних технічних засобів оперативно-розшукової діяльності правоохоронних органів, а також створене підґрунтя для забезпечення розробки необхідних нормативних документів виключно для сфери розробки та виготовлення спеціальних технічних засобів для оперативно-розшукової діяльності.

У зв'язку з тим, що сфера розробки та виготовлення спеціальних технічних засобів для оперативно-розшукової діяльності правоохоронних органів потребує забезпечення режиму обмеженого доступу до інформації, доцільно розглянути Закон України "Про державну таємницю" [20]. Цей Закон регулює суспільні відносини, пов'язані з віднесенням інформації до державної таємниці, засекречуванням, розсекречуванням її матеріальних носіїв та охороною державної таємниці з метою захисту національної безпеки України.

Дія цього Закону згідно зі ст. 3 поширюється на органи законодавчої, виконавчої та судової влади, органи прокуратури України, інші державні органи, Верховну Раду Автономної Республіки Крим, Раду міністрів Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи та організації усіх форм власності, об'єднання громадян (далі – державні органи, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи та організації), що здійснюють діяльність, пов'язану з державною таємницею, громадян України, іноземців та осіб без громадянства, яким у встановленому порядку наданий доступ до державної таємниці.

Спеціально уповноваженим державним органом у сфері забезпечення охорони державної таємниці згідно зі ст. 5 Закону є Служба безпеки України.

Інформація, що може бути віднесена до державної таємниці, наведена в ст. 8 Закону. Так, до державної таємниці в порядку, встановленому цим Законом, належить інформація: у сфері оборони; у сфері економіки, науки і техніки; у сфері державної безпеки та охорони правопорядку.

Аналізуючи ст. 8 Закону, зазначимо, що розробка та виготовлення спеціальних технічних засобів для оперативно-розшукової діяльності стосується сфери оборони, так і сфери економіки, науки і техніки, а також сфери державної безпеки та охорони правопорядку. Отже, спеціальні технічні засоби та проведення наукових досліджень щодо їх створення, як ми бачимо, мають універсальний характер та належать до всіх сфер, зазначених у ст. 8 Закону стосовно визначення інформації, що може бути віднесена до державної таємниці.

Ми вже встановили, що розробка та виготовлення спеціальних технічних засобів має проводитись на підприємствах та установах з дотримання вимог щодо державної таємниці. Розглянемо дозвільний порядок провадження діяльності, пов'язаної з державною таємницею, та режим секретності, норми якого встановлено в ст. 20 Закону.

Державні органи, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації мають право провадити діяльність, пов'язану з державною таємницею, після надання їм Службою безпеки України спеціального дозволу на провадження такої діяльності. Надання дозволу здійснюється на підставі заявок державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій та результатів спеціальної експертизи щодо наявності умов для провадження діяльності, пов'язаної з державною таємницею [20].

Отже, для проведення діяльності щодо спеціальних технічних засобів необхідно чітко виконувати норми, встановлені в ст. 20 Закону. Відповідно до цієї статті дозвіл на провадження діяльності, пов'язаної з державною таємницею, може бути скасований або його дія може бути зупинена Службою безпеки України на підставі акта проведеної нею перевірки, висновки якого містять дані про недодержання державним органом, органом місцевого самоврядування, підприємством, установою, організацією умов, передбачених цією статтею.

Наведемо ще низку норм, яких, на нашу думку, потрібно чітко дотримуватися при проведенні робіт зі спеціальними технічними засобами і які встановлені в ст. 37 Закону "Контроль за забезпеченням охорони державної таємниці".

Керівники державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій зобов'язані здійснювати постійний контроль за забезпеченням охорони державної таємниці. Державні органи, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи і організації, що розміщують замовлення у підрядників, зобов'язані контролювати стан охорони державної таємниці, яка була передана підрядникам у зв'язку з виконанням замовлення. Державні органи, яким рішенням державного експерта з питань таємниць було надано право вирішувати питання про доступ державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій до конкретної секретної інформації, зобов'язані контролювати стан охорони державної таємниці в усіх державних органах, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах і організаціях, які виконують роботи, пов'язані з відповідною державною таємницею, або зберігають матеріальні носії зазначеної секретної інформації [20].

Служба безпеки України має право контролювати стан охорони державної таємниці в усіх державних органах, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах і організаціях, а також у зв'язку з виконанням цих повноважень одержувати безоплатно від них інформацію з питань забезпечення охорони державної таємниці. Висновки Служби безпеки України, викладені в актах офіційних перевірок за результатами контролю стану охорони державної таємниці, є обов'язковими для виконання посадовими особами підприємств, установ та організацій незалежно від їх форм власності [20].

Розглянувши та проаналізувавши Закон України "Про державну таємницю" стосовно розробки та виготовленні спеціальних технічних засобів для оперативно-розшукової діяльності правоохоронних органів, зазначимо, що Закон встановлю норми, які дають змогу забезпечити додержання режиму таємності під час проведення наукової та науково-технічної діяльності в цій сфері, а також для створення відповідних нормативних документів стосовно нормування суспільних відносин сфери наукових досліджень з розробки спеціальних технічних засобів для проведення оперативно-технічних заходів[1].

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141.

2. *Кононенко В.П.* Законність оперативно-технічних заходів в розумінні практики Європейського суду з прав людини / В.П. Кононенко // Порівняльно-аналітичне право. – 2013. – № 4. – С. 312–314.

3. Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України від 18 лютого 1992 року № 2135-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1992. – № 22. – Ст. 303.

4. *Шевченко В.М.* Спостереження як один із основних оперативно-розшукових заходів при розслідуванні та розкритті корупційних діянь в органах судової влади України / В.М. Шевченко // Часопис Київського університету права. – 2012. – № 2. – С. 325–328.

5. *Шумилов А.Ю.* Оперативно-розыскная деятельность: вопросы и ответы : учебно-практическое пособие: в 2 кн. Общие положения / А.Ю. Шумилов. Кн. 1. – М. : Издательский дом Шумиловой И.И., 2010. – С. 19–20.

6. Новий тлумачний словник української мови : у 4 тт. – К. : Аколіт, 1999. – Т. 4. – С. 518.

7. *Сервецький І.В.* Інформаційно-технічне забезпечення оперативно-розшукової діяльності / І.В. Сервецький, В.П. Шоломенцев // Центр інформаційної безпеки : Бібліотека : Спеціалізовані наукові публікації : Кримінологічні проблеми комп'ютерної злочинності. – 2005. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // www.bezpeka.com/ru/lib/spec/crim/art68.html.

8. Закон України "Про оперативно-розшукову діяльність" : наук.-практ. комент. / Я.Ю. Кондратьєв, І.Т. Козаченко, І.Ф. Обушевський та ін. – К. : РВВ МВС України, 1993.

[1] Продовження у наступному номері.

9. Порядок розроблення, виготовлення, реалізації та придбання спеціальних технічних засобів для зняття інформації з каналів зв'язку, інших засобів негласного отримання інформації : Постанова Кабінету Міністрів України від 27 жовтня 2001 року № 1450.

10. Словник української мови : в 11 томах. – Том 2. – 1971 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // sum.in.ua/s/dijaljnistj.

11. Про міліцію : Закон України від 20 грудня 1990 року № 565-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1991. – № 4. – Ст. 20.

12. *Салтевський М.В.* Криміналістика : підручник : У 2 ч. Ч.1. – Х. : КонСУМ, Основа, 1999. – 416 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // pravouch.com/page/kriminalist/ist/ist-17—idz-ax270—nf-29.html.

13. *Хараберюш І.Ф.* Використання науково-технічних засобів в правоохоронній діяльності / І.Ф. Хараберюш // Часопис Академії адвокатури України. – 2011. – № 12 (3'2011). – С. 1–7.

14. Словарь русского языка. – М. : Русский язык, 1983.– Т. 2.– 736 с.

15. *Шеваріхін А.О.* Адміністративно-правові проблеми ліцензування господарської діяльності органами внутрішніх справ : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / А.О. Шеваріхін ; Національна академія внутрішніх справ України. – К., 2003. – 203 с.

16. *Віхров О.П.* Організаційно-господарські зобов'язання з ліцензування господарської діяльності / О.П. Віхров // Часопис Київського університету права. – 2011. – № 1. – С. 158–161.

17. *Філіпенко Н.Є.* Окремі аспекти застосування оперативно-технічних засобів для попередження та розкриття злочинів, пов'язаних з незаконним застосуванням зброї, бойових припасів або вибухових пристроїв (речовин) / Н.Є. Філіпенко, С.В. Діденко // Форум права. – 2007. – № 2. – С. 222–227 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2007-2/07fnevpr.pdf.

18. Про ліцензування певних видів господарської діяльності : Закон України від 1 червня 2000 року № 1775-III // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2000. – № 36. – Ст. 299.

19. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 5 квітня 2007 року № 877-V // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2007. – № 29. – Ст. 389.

20. Про державну таємницю : Закон України від 21 січня 1994 року № 3855-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1994. – № 16. – Ст. 93.

Отримано 28.11.2014

УДК 351.741:342.9(094)

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

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ З ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ, ГРОМАДСЬКИМИ ФОРМУВАННЯМИ ТА НАСЕЛЕННЯМ

Стаття присвячена дослідженню адміністративно-правового регулювання взаємодії органів внутрішніх справ з органами місцевого самоврядування, громадськими формуваннями та населенням. Висвітлено основні проблеми, які виникають під час взаємодії органів внутрішніх справ з органами місцевого самоврядування, громадськими формуваннями і населенням на сучасному етапі, та визначаються шляхи їх вирішення. Окреслюються напрями вдосконалення чинного законодавства України щодо налагодження дієвої співпраці між органами внутрішніх справ та громадськістю.

Ключові слова: *адміністративно-правове регулювання, органи внутрішніх справ, органи місцевого самоврядування, громадські формування, населення, взаємодія, співпраця.*

Статья посвящена исследованию административно-правового регулирования взаимодействия органов внутренних дел с органами местного самоуправления, общественными формированиями и населением. Освещены основные проблемы, возникающие при взаимодействии органов внутренних дел с органами местного самоуправления, общественными формированиями и населением на современном этапе, и определяются пути их решения. Определяются направления совершенствования действующего законодательства Украины по налаживанию действенного сотрудничества между органами внутренних дел и общественностью.

Ключевые слова: *административно-правовое регулирование, органы внутренних дел, органы местного самоуправления, общественные формирования, население, взаимодействие, сотрудничество.*

Paper is devoted to the study of administrative and legal regulation of an interaction of bodies of Internal Affairs with local authorities, public associations and citizens. The main problems arising from the interaction of the bodies of Internal Affairs with local authorities, community groups and the population at the present stage are highlighted, and the ways of their solution are determined. Several areas of the improvement of the current legislation of Ukraine on the establishing of an effective cooperation between the police and the public are defined.

Keywords: *administrative-legal regulation of the Ministry of Internal Affairs, local government, community formation, population, interaction, cooperation.*

Розвиток демократії, гарантування прав і свобод громадян нерозривно пов'язані з підвищенням якості та ефективності діяльності органів внутрішніх справ (далі – ОВС) України, які виконують широке коло завдань щодо охорони громадського порядку, захисту життя, здоров'я, прав і свобод громадян, власності, природного середовища, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, попередження і припинення правопорушень тощо. Ефективність та якість

роботи ОВС залежить також і від налагодженої належним чином взаємодії з органами місцевого самоврядування, громадськими формуваннями та населенням. На жаль, чинне законодавство, зокрема Закони України "Про міліцію" та "Про місцеве самоврядування в Україні" та ін., не забезпечує налагодження дієвої співпраці та підтримання організаційних зв'язків ОВС з місцевими радами та населенням. Тому, з огляду на необхідність створення належних умов для посилення ролі інститутів місцевої демократії у здійсненні відкритої та об'єктивної громадської оцінки результатів роботи ОВС України та враховуючи надзвичайно гостру потребу в оновленні й удосконаленні нормативної бази щодо охорони громадського порядку, профілактики правопорушень, мінімізації їх негативних проявів, актуальною стає теоретична розробка проблем взаємодії ОВС з органами місцевого самоврядування, громадськими формуваннями та населенням.

Окремі аспекти взаємодії підрозділів ОВС з громадськістю частково розглядалися в наукових та навчальних працях вітчизняних дослідників, зокрема, таких як: М.І. Ануфрієв, В.Т. Білоус, О.М. Бандурка, І.П. Голосніченко, О.М. Клюєв, В.В. Ковальська, А.Т. Комзюк, В.В. Конопльов, Н.П. Матюхіна, М.М. Тищенко, В.І. Олефір, В.П. Пєтков, В.М. Плішкін, Г.О. Пономаренко, Т.О. Проценко, Ю.І. Римаренко, О.Ю. Синявська, І.М. Шопіна, Х.П. Ярмакі, О.Н. Ярмиш та ін. Однак огляд наукової літератури свідчить, що наразі дослідження проблем взаємодії у сфері правоохоронної діяльності ОВС з органами місцевого самоврядування, громадськими формуваннями та населенням залишається епізодичним і неповним, а наявні прогалини як теоретичного, організаційного, так і юридичного характеру у цій сфері не сприяють підвищенню ефективності діяльності ОВС України та формуванню належної правової основи такої діяльності. Крім того, відсутність відповідного теоретичного підґрунтя та недосконалість чинного національного законодавства з питань взаємодії в сфері охорони громадського порядку та профілактичної діяльності зумовлюють потребу в пошуці нових підходів до оцінки соціальної ролі ОВС, переосмисленні принципів їх діяльності, створенні нової моделі взаємовідносин з громадянами та суспільством в цілому на сучасному етапі.

Мета статті полягає у з'ясуванні теоретичних основ і практичних напрацювань адміністративно-правового регулювання взаємодії ОВС з органами місцевого самоврядування, громадськими формуваннями та населенням та розробці концептуально-теоретичних засад, пропозицій і рекомендацій, спрямованих на вдосконалення національного законодавства і практики його застосування у зазначеній сфері.

Як відомо, від правового регулювання значною мірою залежить не лише якість роботи ОВС, а й належне виконання їх працівниками обов'язків, що базуються на принципах гуманності та дотримання прав і свобод громадян. Адміністративно-правове регулювання діяльності ОВС України є складним соціальним явищем, зумовленим існуванням значної кількості проміжних систем, однак жодна із систем, пов'язаних із процесами регулювання їх діяльності, не може бути використана без механізму регулювання, тобто функцій, процесів тощо. Нормативно-правові акти, що регулюють правовідносини у сфері правоохоронної діяльності ОВС, також становлять певну систему, тобто правове регулювання функціонує нормально, якщо має ознаки системності.

Таким чином, адміністративно-правове регулювання діяльності ОВС дає можливість зміцнити правову культуру працівників за рахунок удосконалення форм організації й стимулювання їх діяльності, зміцнення дисципліни, посилення контролю та відповідальності, налагодження дієвої співпраці з населенням. Крім того, зміни, які наразі відбуваються в українському суспільстві, характеризуються кардинальними перетвореннями людського буття, виникненням нових форм

спілкування, формуванням нової системи орієнтацій особистості у світі цінностей, зводяться до утвердження в усіх сферах життєдіяльності людини переваги гуманістичної парадигми, домінантою якої є гуманістична міжособистісна взаємодія. На нашу думку, особливо важливо це врахувати при підготовці нової генерації кадрів для МВС України, адже від того, якими будуть в нашій країні правоохоронці, значною мірою залежить не лише порядок, а й благополуччя держави та зміцнення демократії. Підготовка майбутніх правоохоронців, діяльність яких пов'язана із забезпеченням громадського порядку та безпеки, повинна відповідати світовому рівню демократично-правових країн, утвердженню в житті ідей і норм гуманізму та прагненню до формування не лише професійно компетентних працівників, але й соціально відповідальних громадян і патріотів [1, с. 131].

Слід зауважити, що ефективна протидія правопорушенням та забезпечення правопорядку в державі неможливі без підтримки й участі у цій справі широких верств населення. Як було доведено в результаті багатьох наукових досліджень і практичних експериментів, проведених останнім часом щодо діяльності ОВС України, їм не вистачає підтримки громадськості. Більше того, було встановлено, що ОВС можуть досягти значних успіхів у забезпеченні правопорядку в державі та протидії правопорушенням і злочинам лише у тому разі, якщо буде побудовано атмосферу взаємоповаги і співробітництва між нею та громадянами. Слід вказати й на те, що для досягнення цієї спільної мети громадськість і ОВС наділені різними повноваженнями і використовують у своїй діяльності різні засоби та методи. Правильно організована взаємодія населення з ОВС значною мірою впливає на ступінь активності громадян. З іншого боку, вона важлива й для самих працівників ОВС, оскільки в тих місцях, де активно діють громадяни, служба стає більш маневровою, така діяльність стимулює до застосування нових форм та методів попередження правопорушень і злочинів та захисту прав і свобод громадян.

Окремо варто зупинитися на розгляді такого поняття як "взаємодія", адже будучи філософською категорією воно відображає процеси впливу різноманітних об'єктів один на одного, їх взаємну обумовленість, зміну стану, взаємоперехід, а також породження одним об'єктом іншого. Взаємодія становить вид безпосереднього або опосередкованого, зовнішнього або внутрішнього відношення зв'язку [2, с. 81]. Деякі автори називають категорію взаємодії адміністративно-правовою [3, с. 25], що, на нашу думку, можна робити лише із застереженням "у спеціальному змісті". Загальноприйнятим у науковому товаристві є те, що, вирішуючи спірні та широкі за змістом питання, слід спиратися на визнану в теорії права ідею взаємозалежних підходів – філософського, спеціально-юридичного і соціологічного [4, с. 27]. Так, у філософському розумінні "взаємодія", як зазначалося вище, означає категорію, що відображає процеси впливу різноманітних об'єктів одне на одного, їх взаємну обумовленість, зміну стану, взаємоперехід, а також породження одним об'єктом іншого [5, с. 57]. Проте незважаючи на таку об'ємну характеристику, залишається не зовсім зрозумілим, що ж саме мається на увазі під "соціальною взаємодією". Таким чином, для категорії "взаємодія" з філософської точки зору характерними є: по-перше, наявність фактичних та стійких зв'язків, по-друге, таких зв'язків, що дозволяють об'єктам впливати одне на одного; по-третє, наявність самого впливу, у результаті якого відбувається взаємна зміна взаємодіючих сторін. У свою чергу, спеціально-юридичний підхід дозволяє зробити аналіз нормативно-правових актів, що діяли і діють у сфері взаємодії органів внутрішніх справ з органами місцевого самоврядування, громадськими формуваннями та населенням. Таким чином, спеціально-юридичний підхід до поняття "взаємодія" показує, що його сутність не зводиться до самої лише спільної діяльності суб'єктів, а містить у собі більш широке коло зв'язків і контактів (обмін інформацією, узгодження самостійних дій, планування роботи тощо).

Що стосується соціологічного підходу до взаємодії ОВС з органами місцевого самоврядування, громадськими формуваннями та населенням, то вона полягає у вивченні взаємодії як правового явища на основі емпіричних матеріалів соціологічних досліджень. Такі дослідження показують, що практика боротьби з правопорушеннями пов'язується із широким спектром стійких відносин між ОВС та органами місцевого самоврядування, громадськими формуваннями і населенням для досягнення загальних цілей, а саме: захисту життя, здоров'я, прав і свобод громадян, власності, природного середовища, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, попередження і припинення правопорушень.

П. Сорокін, досліджуючи зміст поняття "взаємодії", розглядає його як найпростішу модель соціального явища і зазначає, що "явище взаємодії людей дано тоді, коли психічні переживання, зовнішні акти однієї людини або людей є функцією існування, фізичного, психічного стану іншого індивіда" [6]. Соціальна взаємодія, за П. Сорокіним, можлива лише за таких умов: наявності двох або більшого числа індивідів, які обумовлюють переживання і поведінку одне одного; наявності актів, за допомогою яких вони обумовлюють взаємні переживання і вчинки. Говорячи про рушійну силу взаємодій, дослідник зазначає, що "всі люди так чи інакше вступають у систему соціальної взаємодії під впливом цілого комплексу чинників: несвідомих (рефлекси), біосвідомих (голод, почуття спраги, статевий потяг і т.п.) і соціосвідомих (значення, норми, цінності) регуляторів. На відміну від випадкових або тимчасових агрегатів людей (юрба), що характеризуються відсутністю ясних і пролонгованих зв'язків, тільки суспільство здатне оцінити значення, норми, цінності, які існують усередині кожного із соціосвідомих членів суспільства". [7] Особливу увагу він акцентує на ролі потреб як мотиву поведінки і діяльності людини взагалі. При цьому ним розроблено систему потреб та виділено, крім вітальних: самозахист; спілкування; інтелектуальну діяльність; вольову діяльність. Елементами взаємодії, на його думку, є індивіди, акти (дії) і спілкування (вони ж символи інтеракції). Так, акти (другий компонент взаємодії) носять подвійний характер. З одного боку, вони – внутрішня реалізація психологічної енергії індивіда, з іншого, – стимули, подразник, що викликає ту чи іншу реакцію в іншого індивіда. П. Сорокін поділяє акти на: акти діяння і недіяння; акти тривалої і швидкої взаємодії; інтенсивні і слабкі акти; свідомі і несвідомі. Крім цього, він виділяє антагоністичні або солідарні, односторонні або двосторонні, шаблонові або нешаблонові види взаємодії [7].

Взаємодію як управлінське поняття можна розглядати як форму зв'язку елементів системи, за допомогою котрої вони, взаємодоповнюючи одне одного, створюють умови для успішного функціонування всієї системи в цілому. Причому необхідно мати на увазі, що взаємодія як управлінська категорія виявляється не лише у внутрішньоорганізаційній діяльності системи, але й у зовнішніх її функціях [8, с. 50].

На думку К.К. Єрмакова, "взаємодія в ОВС – це заснована на законах та підзаконних актах, узгоджена за метою, місцем та часом діяльність різних ланок системи органів внутрішніх справ щодо охорони громадського порядку та боротьби зі злочинністю" [9, с. 4]. З позиції А.А. Аксьонова, "взаємодія в ОВС є спільною діяльністю конкретних служб і підрозділів, спрямована на вирішення загальних завдань, які займають рівноправне положення" [10, с. 13]. Варто зауважити, що деякі автори до ознак взаємодії відносять "рівне становище" взаємодіючих елементів системи, "рівноправність суб'єктів", які взаємодіють на одному рівні, діяльність "рівноправних" елементів. Інші науковці, даючи визначення взаємодії ОВС як однієї з важливих її ознак, називають узгодженість дій суб'єктів взаємодії за метою, місцем та часом, а інколи ще й за методами. Треті серед ознак взаємодії називають "спільну діяльність" [8, с. 51].

Безперечно, форми взаємодії ОВС з громадськістю зумовлені кількістю та розмаїттям видів такої співпраці. Тому, щоб виділити найбільш важливі форми взаємодії з населенням, усвідомити їх конкретне значення у цій сфері, необхідно їх класифікувати. Якщо брати за основу поширену в юридичній літературі позицію, що взаємодія ОВС і громадськості у сфері охорони громадського порядку являє собою діяльність з обміну інформацією, спільного планування та проведення заходів, можна виділити такі основні, найбільш важливі для практичної діяльності види: 1) сприяння ОВС з боку громадськості; 2) самостійне виконання завдань з охорони громадського порядку силами громадськості [11, с. 58].

Аналізуючи ці два підходи щодо природи взаємодії, необхідно зазначити, що ні перший, ні другий не відображають справжньої суті цього поняття. На наш погляд, взаємодія – це і не сприяння, і не самостійні дії. Стосовно сприяння, то ця ідея була закладена у засадах діяльності добровільних народних дружин, які створювалися за радянської влади. Функції добровільних народних дружин зводились до сприяння міліції, надання їй допомоги. Однак ОВС повинні виконувати покладені на них завдання в тісному контакті з самостійно діючими формуваннями громадян, діяльність яких має носити постійний характер.

Зважаючи на сказане вище та беручи до уваги той факт, що ст. 27 Конституції України кожному надано право захищати своє життя і здоров'я, життя та здоров'я інших людей від протиправних посягань [12], а ст. 6 Закону України "Про міліцію" надає міліції право для виконання покладених на неї завдань залучати громадян за їх згодою до співробітництва у порядку, встановленому законами, що регулюють профілактичну та оперативно-розшукову діяльність [13], вважаємо, що така взаємодія можлива лише на добровільних та рівноправних засадах на відповідній території й у визначений час для досягнення спільної мети – забезпечення громадської безпеки та громадського порядку, захисту прав і свобод громадян, у якій зацікавлені як органи внутрішніх справ, так і громадськість. Особливо яскраво це простежується у Законі України "Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону" [14], який, врахувавши міжнародний досвід становлення та реалізації участі інституту громадськості в правоохоронній діяльності, визначає основні функції, права та обов'язки громадян, які беруть у ній участь. Відповідно до цього закону громадяни України мають право створювати громадські об'єднання для участі в охороні громадського порядку, сприяння органам місцевого самоврядування, правоохоронним органам та органам виконавчої влади, а також посадовим особам у запобіганні й припиненні адміністративних правопорушень і злочинів, захисті життя та здоров'я громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, а також у порятунку людей і майна під час стихійного лиха та інших надзвичайних обставин. Конкретизація норм цього закону відображена у Типовому статуті громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону [15], де зазначається, що залучення громадян до об'єднання в громадські формування правоохоронної спрямованості має здійснюватись лише на добровільних засадах.

Такі громадські формування можуть бути створені на засадах громадської самодіяльності як: зведені загони громадських формувань, спеціалізовані загони (групи) сприяння ОВС, асоціації громадських формувань тощо. Громадські формування правоохоронної спрямованості створюються у складі не менше десяти осіб на добровільних засадах за місцем роботи, навчання або проживання громадян. Рішення про їх створення приймається на зборах громадян. На збори можуть бути запрошені представники трудових колективів, навчальних закладів, правоохоронних органів та громадськості.

Метою спеціалізованих громадських формувань правоохоронного спрямування, як стверджує А.М. Долгополов, є сприяння органам влади і місцевого

самоврядування, правоохоронним органам, а також посадовим особам у виконанні завдань щодо забезпечення безпеки дорожнього руху, профілактики аварійності і травматизму на транспорті, запобігання та припинення адміністративних правопорушень і злочинів, захисту життя та здоров'я громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, а також у порятунку людей і майна під час виникнення надзвичайних ситуацій [16, с. 229]. Однак варто зазначити, що реалізація цих завдань передбачає необхідність координаційного впливу підрозділів ОВС на вказані громадські формування. На думку Ю.С. Назара, структура такого координаційного впливу складається з організаційних та контрольних повноважень ОВС, а зміст відносин координації полягає у тому, що координуючий орган має право та обов'язок виявити ініціативу в питанні про узгодженість дій – обов'язок органів, які піддаються координуванню взяти участь в узгодженні; обов'язок координуючого органу створити, забезпечити організаційні умови взаємодії (скликати нараду, організувати обмін думками та ін.) – обов'язок іншої сторони використовувати ці умови і зробити все необхідне для узгодження заходів; право і обов'язок координуючого органу контролювати виконання заходів взаємодії – обов'язок іншої сторони надавати необхідну інформацію [17, с. 156].

Окремі аспекти координаційного впливу ОВС на громадські формування закріплені у нормах Закону України "Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону", зокрема, щодо надання всілякої допомоги та підтримки у створенні громадських формувань з охорони громадського порядку (ст. 4), а також сприяння зазначеним формуванням у охороні громадського порядку (ст. 15) та забезпеченні їх діяльності (ст. 19), повсякденна діяльність громадських формувань організовується, спрямовується і контролюється відповідними органами внутрішніх справ (ст. 3) [18, с. 320].

У свою чергу, громадянські формування правоохоронної спрямованості можуть : проводити мобілізацію широких мас і виступати на підтримку включення проблем забезпечення громадського порядку та безпеки в державні та громадські програми; підтримувати широке розповсюдження інформації про профілактику правопорушень; створювати ініціативні групи для захисту прав та свобод громадян; здійснювати моніторинг і співпрацювати з іншими організаціями недержавного характеру щодо пропагування та підтримування програм з попередження та профілактики правопорушень; сприяти застосуванню знань і фактичних даних на практиці. Все це у підсумку сприятиме формуванню громадської думки про необхідність підвищення правопорядку та культури поведінки у громадських місцях, зміни суспільної свідомості громадян щодо відповідального ставлення до власного життя та здоров'я, благополуччя тих, хто поряд, а також мотивації для захисту прав та свобод інших громадян.

У свою чергу, працівники ОВС, виконуючи обов'язки, повинні своїми вчинками, поведінкою та способом життя стверджувати високі принципи безкорисливості, чесності та скромності, нетерпимо ставитись до будь-яких аморальних проявів, активно боротися з цими явищами. Адже, як це передбачено в Етичному кодексі працівника ОВС України, останні зобов'язані у службових та позаслужбових стосунках з людьми, в особистій поведінці бути зразком чесності, тактовності, зовнішньої охайності і внутрішньої дисциплінованості, культури спілкування, зокрема мовної, у випадках порушення взятих зобов'язань повинні нести відповідальність, передбачену чинним законодавством України. Крім того, як відомо, приймаючи присягу, працівник ОВС зобов'язується з високою відповідальністю виконувати свій службовий обов'язок, вимоги статутів і наказів, постійно вдосконалювати професійну майстерність та підвищувати рівень культури, всіляко сприяти зміцненню авторитету ОВС.

У зв'язку з тим, що ст. 10 Закону України "Про міліцію" не містить положень

про обов'язок міліції дотримуватися принципів, на яких будується її діяльність, вважаємо за необхідне доповнити вказану статтю положенням про обов'язок працівників міліції неухильно дотримуватися принципів, визначених ст. 3 вказаного закону, на яких ґрунтується діяльність міліції, а саме: законності, гуманізму, поваги до особи, соціальної справедливості, взаємодії з трудовими колективами, громадськими організаціями й населенням.

Необхідно наголосити, що Законом України "Про внесення змін до деяких законів України щодо інформування керівниками правоохоронних органів громадськості про стан законності та заходи щодо її зміцнення" [19] визначено, що Заступник Міністра внутрішніх справ України – начальник ГУ МВС України в Автономній Республіці Крим, начальники головних управлінь, управлінь МВС України в областях, містах та начальники їх міських і районних відділів (управлінь) на відкритому пленарному засіданні відповідної ради, на яке запрошуються представники засобів масової інформації, не менш як двічі на рік інформують населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці про стан боротьби із злочинністю, охорони громадського порядку та результати діяльності на відповідній території.

Хоч чинне законодавство України й містить деякі правові передумови взаємодії ОВС з представницькими органами місцевого самоврядування, завдяки яким останні опосередковано можуть впливати на їх діяльність у сфері забезпечення законності та правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів особи на відповідній території. Зокрема, згідно зі ст. 26 та 43 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", до повноважень сільських, селищних, міських, районних та обласних рад віднесено розгляд запитів депутатів (у тому числі до керівників ОВС) та прийняття рішень за цими запитами, заслуховування інформації керівників ОВС про стан законності, боротьби із злочинністю, охорони громадського порядку та результати діяльності на відповідній території. За наслідками розгляду відповідного запиту чи заслуховування інформації відповідна рада може прийняти рішення, в якому можуть міститися відповідні оцінки та рекомендації ОВС. А ст. 38 згаданого вище закону визначає повноваження виконавчих органів сільських, селищних та міських рад у сфері забезпечення законності та правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів особи. За її змістом останні, сприяючи діяльності ОВС, можуть вносити подання до відповідних ОВС у разі ігнорування ними законних вимог та рішень рад і їх виконавчих органів, прийнятих в межах їх повноважень. Це обумовлено тим, що відповідні органи місцевого самоврядування є органами загальної компетенції, а тому відповідні питання не можуть повністю залишатися поза їх увагою.

Отже, чинне законодавство вже містить достатні правові передумови для співпраці між ОВС і органами місцевого самоврядування та населенням і посилення ролі інститутів місцевої демократії у здійсненні громадської оцінки результатів роботи місцевих ОВС, однак Законом України "Про внесення змін до деяких законів України щодо інформування керівниками правоохоронних органів громадськості про стан законності та заходи щодо її зміцнення" не врегульовані питання інформування сільських, селищних рад, а також рад міст обласного та районного підпорядкування. Крім того, ст. 26 Закону України "Про місцеве самоврядування" передбачається, що виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради вирішуються такі питання, як заслуховування інформації керівників ОВС про стан законності, боротьби із злочинністю, охорони громадського порядку та результати діяльності на відповідній території. Тому потрібно внести зміни та доповнення до ст. 7 Закону України "Про міліцію" та уточнити, що, крім керівників вказаних органів, інформувати населення можуть також їх заступники та визначені ними відповідні працівники ОВС і внести відповідні уточнення також і до ст. 26 Закону України "Про місцеве самоврядування".

На підставі викладеного вище можна зробити висновок про те, що під адміністративно-правовим регулюванням взаємодії органів внутрішніх справ з органами місцевого самоврядування, громадськими формуваннями та населенням слід розуміти систему адміністративно-правових засобів (елементів), сукупність прийомів та способів правового впливу на суспільні відносини, що виникають під час такої взаємодії, за допомогою яких визначається комплекс організаційних та спеціальних заходів, спрямованих на захист від протиправних посягань, а також забезпечення особистої безпеки громадян, боротьбу з правопорушеннями. Специфіка адміністративно-правового регулювання зазначеної взаємодії полягає у тому, що, з одного боку, вона відбувається в особливих внутрішньоорганізаційних умовах (комплектування особового складу, проходження служби, атестування, застосування працівниками ОВС спеціальних засобів, службові відрядження), а з іншого – спрямовується на забезпечення як постійних або тимчасових (ситуаційних), так і загальнодержавних та регіональних явищ чи процесів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Серебряк В.В.* Гуманізація та демократизація діяльності міліції як складова забезпечення національної безпеки України / В.В. Серебряк, О.А. Єнна // Духовність особистості : методологія, теорія і практика. – 2011. – № 5 (46). – С. 122–132.

2. Философский энциклопедический словарь / под ред. П.Н. Федосеева, С.М. Ковалева. – М. : Советская энциклопедия, 1980. – 672 с.

3. *Полищук А.Д.* Понятие взаимодействия милиции и добровольных дружин в охране общественного порядка : уч. пособ. / А.Д. Полищук. – К., 1982. – 44 с.

4. *Кулик В.П.* Методология правоотношений / В.П. Кулик. – М. 2009. – 421 с.

5. Философский энциклопедический словарь / за ред. С.М. Ковалева, В.Г. Панова, П.Н. Федосеева. – М., 1983. – 840 с.

6. *Сорокин П.А.* Человек. Цивилизация. Общество / П.А. Сорокин. – М., 1992. – 542 с.

7. *Громов И.А.* Современная западная социология / И.А. Громов, А.Ю. Мацкевич. – СПб., 2009. – 244 с.

8. *Клюєв О.М.* Проблеми взаємодії підрозділів органів внутрішніх справ на регіональному рівні : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07 / О.М. Клюєв. – Харків, 2010. – 422 с.

9. *Ермаков К.К.* Взаимодействие и координация в органах внутренних дел : лекция / К.К. Ермаков. – М. : Акад. МВД СССР, 1971. – 24 с.

10. *Аксенов А.А.* Организация взаимодействия в органах внутренних дел как функция управления : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / А.А. Аксенов. – М. : Акад. МВД СРСР, 1974. – 24 с.

11. *Томин В.Т.* Взаимодействие органов внутренних дел с населением в борьбе с преступностью : учеб пособие / В.Т. Томин. – Омск : НИ и РИО Омской ВШ милиции МВД СССР, 1975. – 159 с.

12. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

13. Про міліцію : Закон України від 20 грудня 1990 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20.

14. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону : Закон України від 22.06.2000 № 1835-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 40. – Ст. 338.

15. Про затвердження Типового статуту громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, описів зразків бланка посвідчення і нарукавної пов'язки члена такого формування : Постанова Кабінету Міністрів України від 20.12.2000 № 1872 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 52. – Ст. 2259.

16. *Долгополов А.М.* Організаційно-правові питання діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / А.М. Долгополов. – К., 2007. – 268 с.

17. *Назар Ю.С.* Координаційні повноваження ОВС у сфері профілактики адміністративних правопорушень / Ю.С. Назар // Науковий вісник ЛДУВС. Серія юридична. – 2009. – Вип. 1. – С. 154–161.

18. Струс В.М. Зміст та форми взаємодії підрозділів ДАІ МВС України з громадськими формуваннями правоохоронної спрямованості / В.М. Струс // Науковий вісник ЛДУВС. Серія юридична. – 2012. – Вип. 3. – С. 315–325.

19. Про внесення змін до деяких законів України щодо інформування керівниками правоохоронних органів громадськості про стан законності та заходи щодо її зміцнення : Закон України від 01.07.2010 № 2389-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 37. – Ст. 497.

Отримано 04.11.2014

УДК 342.9(477)

І.П. Багаденко,
кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник

ОСОБЛИВОСТІ ПОЧАТКОВОЇ СТАДІЇ ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ, ПЕРЕДБАЧЕНІ Ч. 1 СТ. 184 КУпАП

У статті розглянуто проблему збільшення кількості фактів правопорушень, передбачених ст. 184 КУпАП, а також випадків закриття справ за цим видом правопорушень. Досліджено нормативні підстави для притягнення батьків або осіб, які їх замінюють, до адміністративної відповідальності за невиконання обов'язків щодо виховання дітей. Визначено зміст обов'язків батьків або осіб, які їх замінюють, щодо виховання дітей, які полягають у піклуванні про здоров'я дитини; піклуванні про фізичний розвиток дитини; піклуванні про духовний розвиток дитини; забезпеченні здобуття дитиною повної середньої освіти; підготовці дитини до самостійного життя та праці; повазі до гідності дитини. Досліджено особливості початкової стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення, передбачені ч. 1 ст. 184 КУпАП.

Ключові слова: *невиконання батьками або особами, які їх замінюють, обов'язків щодо виховання дітей; провадження у справах про адміністративні правопорушення, передбачені ч. 1 ст. 184 КУпАП.*

В статье рассмотрена проблема увеличения количества фактов правонарушений, предусмотренных ст. 184 КУпАП, а также случаев закрытия дел по данному виду правонарушений. Исследованы нормативные основания для привлечения родителей или лиц, их заменяющих, к административной ответственности за невыполнение обязанностей по воспитанию детей. Определено содержание обязанностей родителей или лиц, их заменяющих, по воспитанию детей, которые заключаются в заботе о здоровье ребенка; заботе о физическом развитии ребенка; заботе о духовном развитии ребенка; обеспечении получения ребенком полного среднего образования; подготовке ребенка к самостоятельной жизни и труду; уважении достоинства ребенка. Исследованы особенности начальной стадии производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 ст. 184 КУпАП.

Ключевые слова: *невыполнение родителями или лицами, их заменяющими, обязанностей по воспитанию детей; производство по делам об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 ст. 184 КУпАП.*

In this paper the problem of the increasing of a number of cases of offenses according to the Art. 184 CAO as well as the cases for this type of offenses are considered. Statutory grounds for the imposing on the parents or persons in loco the administrative responsibility for dereliction of duty on parenting are investigated. The content of the duties of parents or persons in loco on the education of children that are in the care of the health of the child; care for the physical development of the child; care for the spiritual development; providing the child getting secondary education; preparing the child for an independent life and work; respect for the dignity of the child is determined. Features of the initial stage of proceedings on administrative offenses according to the Part. 1, Art. 184 CAO are investigated.

Keywords: *failure by parents or persons in loco duties on parenting; proceedings for an administrative offense under Part. 1, Art. 184 CAO.*

Серед різних соціальних чинників, які впливають на становлення особистості, одним з найважливіших є сім'я. Традиційно сім'ю визнають головним інститутом виховання. У родині закладаються основи особистості, де батьки є першими вихователями для дітей, маючи дуже сильний на них вплив. Саме від сім'ї, її складу, манер поведінки та засобів виховання залежить те, як дитина дивитиметься на світ – позитивно чи негативно, яким чином формуватиме власні думки, будуватиме відносини з оточуючими тощо. Переваги сімейного виховання можуть повною мірою реалізуватися лише в морально здоровій і згуртованій сім'ї. Відповідно, сімейне неблагополуччя сприяє девіантній поведінці неповнолітніх у взаємодії з іншими факторами зовнішнього середовища. Згідно із статистичними даними МВС України, стан правопорушень серед батьків у сфері невиконання обов'язків щодо виховання дітей (ст. 184 КУпАП) характеризується тенденцією до зростання. Так, починаючи з 2006 року, кількість осіб, яких було притягнуто до адміністративної відповідальності за ст. 184 КУпАП (20951 особа), збільшувалась у середньому в 1,2 рази щороку і становила у 2013 році 37391 особу.

Окремі питання, пов'язані з адміністративною відповідальністю батьків або осіб, які їх замінюють, за невиконання обов'язків щодо виховання дітей, в тому числі у випадку вчинення останніми протиправних діянь, досліджували такі вчені-адміністративісти: О.В. Горбач, Я.М. Квітка, Ю.І. Ковальчук, М.П. Легецький, О.І. Остапенко, В.О. Продаєвич, О.П. Рябченко, Н.В. Хорощак, О.Л. Чернецький, Я.Ю. Шевченко та інші. Результати праць цих авторів мають безспірну теоретичну та практичну значущість. У той же час, з урахуванням адміністративної практики, кількість випадків закриття справ про адміністративне правопорушення за ст. 184 КУпАП на підставі порушення процесуальних вимог до цього провадження збільшуються.

Дослідження спрямоване на вивчення особливостей початкової стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення, передбачені ч. 1 ст. 184 КУпАП.

Відповідно до ч. 1 ст. 184 КУпАП батьки або особи, які їх замінюють, несуть адміністративну відповідальність за ухилення від виконання передбачених законодавством обов'язків щодо забезпечення необхідних умов життя, навчання та виховання неповнолітніх дітей. У положеннях Закону України "Про охорону дитинства" (ст. 12), Сімейного кодексу України (ст. 150) законодавець відносить до батьківських обов'язків такі: 1) піклуватися про здоров'я дитини; 2) піклуватися про фізичний розвиток дитини; 3) піклуватися про духовний розвиток дитини; 4) забезпечити здобуття дитиною повної середньої освіти; 5) підготувати дитину до самостійного життя та праці; 6) поважати гідність дитини.

Виявлення батьків або осіб, що їх замінюють, які ухиляються від виконання передбачених законодавством обов'язків щодо створення належних умов для життя, навчання та виховання дітей, а також складання протоколів про адміністративні правопорушення батьків (усиновителів) або опікунів (піклувальників), які не виконують обов'язків щодо виховання і навчання дітей, законодавець відносить до компетенції підрозділів кримінальної міліції у справах дітей. Зокрема, це передбачається у ст. 5 Закону України "Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей", а також п. 9.4 Інструкції з організації роботи підрозділів кримінальної міліції у справах дітей, затвердженої наказом МВС України від 19.12.2012 № 1176.

Таким чином, виявивши підстави для притягнення батьків до адміністративної відповідальності за невиконання обов'язків щодо виховання дітей,

працівники кримінальної міліції у справах дітей (далі – КМСД), керуючись зазначеними положеннями нормативних актів, а також ст.ст. 254, 255 КУпАП, відкривають провадження у справі про адміністративне правопорушення, передбачене ч. 1 ст. 184 КУпАП.

Керуючись Інструкцією з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах внутрішніх справ України, затвердженою наказом МВС України від 04.10.2013 № 950 "Про питання щодо застосування адміністративного законодавства України органами внутрішніх справ України", а також вимогами ст. 256 КУпАП, працівники КМСД складають протокол про адміністративне правопорушення, передбачене ч. 1 ст. 184 КУпАП.

Крім протоколу про адміністративне правопорушення як основного документу на початковій стадії провадження у справі, складаються та збираються й інші документи (матеріали), які разом з протоколом направляються на розгляд районних, районних у місті, міських чи міськрайонних судів (суддів), уповноважених розглядати справи щодо невиконання батьками або особами, що їх замінюють, обов'язків щодо виховання дітей (ст. 221 КУпАП).

Зокрема, в межах кваліфікації за ч. 1 ст. 184 КУпАП (в розрізі ст. 12 Закону України "Про охорону дитинства" та ст. 150 Сімейного кодексу України):

1) з метою встановлення факту *неналежного піклування батьків про здоров'я дитини* працівники КМСД на підставі ст. 5 Закону України "Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей", а також ст. 11 Закону України "Про міліцію" отримують за запитом від адміністрації дитячої клінічної лікарні (іншої медичної установи), на території обслуговування якої мешкає дитина з батьками, інформацію щодо стану здоров'я дитини. Ця інформація може надаватись у формі довідки, виписки з амбулаторної картки дитини тощо. Як відомо, свідченням піклування батьків про здоров'я дитини є не тільки відсутність хвороб і фізичних дефектів у останньої [1]. Тому не виключається можливість отримання більш детальних свідчень у формі пояснення від окремих представників зазначеної медичної установи (наприклад, від педіатра, який відвідує та обстежує дитину) на предмет відповідності умов проживання дитини санітарним та гігієнічним нормам, забезпечення батьками дитині проходження щорічного обов'язкового медичного огляду (дитині у віці до одного року – щомісяця), забезпечення необхідного раціону харчування дитини тощо. В той же час, працівники КМСД можуть особисто, а також із залученням представників служби у справах дітей відповідного органу виконавчої влади (зокрема, у випадках, коли є підстави для розгляду питання щодо обліку цієї дитини за категорією "діти, які опинились у складних життєвих обставинах" з метою вжиття заходів для соціального захисту цієї дитини) [2] відвідати дитину за місцем проживання та обстежити умови, в яких вона виховується. Крім цього, зважаючи на вік дитини, свідчення можуть надавати щодо наявності скарг дитини на стан здоров'я медичні працівники дошкільних та середніх навчальних закладів (шкіл, коледжів тощо). Також, відповідно до вікових можливостей, свідчення може надати і сама дитина (при цьому слід пам'ятати про загальні вимоги до допиту дитини як процесуальної дії) [3]. Крім того, свідками можуть бути сусіди за місцем проживання дитини з батьками;

2) з метою встановлення факту *неналежного піклування батьків про фізичний розвиток дитини*, що тісно пов'язано із піклуванням про здоров'я дитини, працівники КМСД на зазначених вище підставах також можуть отримувати інформацію як від представників медичної установи, так і від представників дошкільних та середніх навчальних закладів, зважаючи на вік дитини. При цьому звертається увага на факт наявності затримки фізичного або психічного розвитку дитини. Оскільки це питання тягне за собою необхідність організації та проведення психолого-медико-педагогічної комісії з метою визначення особливостей розвитку

дитини та влаштування або переведення останньої до закладу з адекватними умовами навчання (спеціальна школа) [4]. Також підлягає встановленню питання щодо сприяння батьками здорового способу життя дитини, зокрема, чи дають власний позитивний приклад, чи запобігають вживанню дитиною тютюнових виробів, алкогольних напоїв, наркотичних засобів, психотропних речовин тощо. Цю інформацію можуть надати як сусіди за місцем проживання дитини з батьками, так і представники закладу, в якому навчається дитина, власне й сама дитина відповідно до вікових можливостей (як правило, свідчення фіксуються у формі пояснення та/або характеристики з місця навчання дитини);

3) з метою встановлення факту *неналежного піклування батьків про духовний розвиток дитини* (що включає в себе права дитини на освіту, на прояв своїх здібностей, на свободу світогляду і віросповідання, а також право на свободу літературної, художньої, наукової і технічної творчості тощо) працівники КМСД на зазначених вище підставах уважно та детально опитують дитину (проводять бесіду) на предмет відповідності її потреб віковим та іншим характеристикам. Зокрема, підлягають з'ясуванню такі питання:

чи вчасно батьки влаштовують дитину до дошкільного або середнього навчального закладу відповідно до віку (наприклад, дитячий садок – від немовляти до старшого дошкільного віку, школу – шкільний вік);

чи виявляють батьки природні здібності та обдарування дитини та чи сприяють їхньому розвитку (ч. 2 ст. 29 Закону України "Про загальну середню освіту");

чи задовольняють батьки інтереси, духовні запити та потреби дитини (наприклад, у професійному визначенні);

чи сприяють батьки розширенню світогляду дитини, її самовизначенню щодо сповідання певної релігії або не сповідання ніякої та чи виховують дитину у дусі терпимості і поваги до громадян, які не сповідують релігії, або до вірян інших віросповідань тощо.

Інформацію про стан духовного розвитку дитини також можуть надати представники закладу, в якому навчається дитина. При цьому отримати таку інформацію можливо як за запитом (формою відповіді в такому випадку буде характеристика на учня або довідка), так і під час проведення опитування (бесіди) окремих представників навчального закладу;

4) з метою встановлення факту *неналежного забезпечення батьками здобуття дитиною повної середньої освіти* працівники КМСД на зазначених вище підставах, а також керуючись положеннями законів України "Про дошкільну освіту", "Про загальну середню освіту", перевіряють виконання батьками обов'язків за цим напрямом. Так, відповідно до ст.ст. 8, 9 Закону України "Про дошкільну освіту" батьки або особи, які їх замінюють, несуть відповідальність перед суспільством і державою за розвиток, виховання і навчання дітей, а також збереження їх життя, здоров'я, людської гідності. Сім'я зобов'язана сприяти здобуттю дитиною освіти у дошкільних та інших навчальних закладах або забезпечити дошкільну освіту в сім'ї відповідно до вимог Базового компонента дошкільної освіти. При цьому відвідування дитиною дошкільного навчального закладу не звільняє сім'ю від обов'язку виховувати, розвивати і навчати її в родинному колі. Таким чином, відповідальність за здобуття дітьми дошкільної освіти покладається на їхніх батьків, а дітьми, позбавленими батьківського піклування, – на осіб, які їх замінюють, та на навчальні заклади, де вони утримуються.

Інформацію щодо своєчасності влаштування батьками дитини до дошкільного або середнього навчального закладу (з урахуванням віку дитини) працівники КМСД на зазначених вище підставах можуть отримати за запитом в управлінні освіти відповідного району або від представників окремих підрозділів управління (відділ дошкільної освіти, відділ загальної середньої освіти тощо). Про невідві-

дування навчального закладу або пропуски занять дитиною без поважних причин інформує безпосередньо адміністрація відповідного навчального закладу. Свідками у цьому випадку можуть бути сусіди за місцем проживання дитини з батьками. При цьому у випадку виявлення дитини, яка досягла шкільного віку, але не влаштована до жодного навчального закладу, порушується питання про проведення обстеження дитини психолого-медико-педагогічною комісією. Під час такого обстеження встановлюється рівень психічного розвитку дитини, шкільних знань і пізнавальних можливостей з метою визначення адекватних умов початкового навчання (тип навчального закладу, програма індивідуального підходу тощо), про що складається відповідний документ (як правило, у формі рекомендацій).

У разі встановлення факту соціально-педагогічної занедбаності дитини, істотного відставання у розвитку з вини батьків, що може свідчити про тяжкі наслідки, порушується питання про притягнення батьків до кримінальної відповідальності в порядку ст. 166 КК України ("Злісне невиконання обов'язків по догляду за дитиною або за особою, щодо якої встановлена опіка чи піклування");

5) про *неналежну підготовку дитини батьками до самостійного життя та праці* може свідчити відсутність у дитини необхідних навичок самообслуговування, трудових умінь, професійної орієнтації тощо. Про такі факти, що, у свою чергу, також сигналізує про занедбаність дитини та неповноцінний розвиток її особистості, можуть інформувати представники закладу, в якому навчається дитина (ініціативним листом або відповіддю на запит КМСД у формі довідки, характеристики тощо). Свідками в цьому випадку можуть бути сусіди за місцем проживання дитини з батьками або інші родичі дитини;

6) *повага гідності дитини* з боку батьків виявляється не лише у ставленні останніх до неї як до особистості, врахуванні її поглядів, бажань, інтересів, потреб тощо, а й у недопущенні приниження честі та гідності дитини. Так, в ст. 19 Конвенції ООН "Про права дитини" передбачається захист дитини всіма необхідними законодавчими, адміністративними, соціальними і просвітніми заходами від усіх форм фізичного та психологічного насильства, образи чи зловживань, відсутності піклування чи недбалого і брутального поводження та експлуатації, включаючи сексуальні зловживання, з боку батьків, законних опікунів чи будь-якої іншої особи, яка турбується про дитину. Відповідно до ст. 10 Закону України "Про охорону дитинства" кожній дитині гарантується право на свободу, особисту недоторканність та захист гідності. Дисципліна і порядок у сім'ї, навчальних та інших дитячих закладах мають забезпечуватися на принципах, що ґрунтуються на взаємоповазі, справедливості і виключають приниження честі та гідності дитини. Держава здійснює захист дитини від усіх форм фізичного і психічного насильства, образи, недбалого і жорстокого поводження з нею, експлуатації, включаючи сексуальні зловживання, у тому числі з боку батьків або осіб, які їх замінюють. Так, відповідно до ст. 6 Закону України "Про попередження насильства в сім'ї" передбачається ряд заходів щодо попередження насильства в сім'ї з боку уповноважених підрозділів ОВС. А ст. 173-2 КУпАП встановлено адміністративну відповідальність за вчинення насильства в сім'ї або невиконання захисного припису.

Інформацію щодо порушення батьками права дитини на повагу працівники КМСД на зазначених вище підставах можуть отримати як від самої дитини, сусідів за місцем проживання дитини з батьками або інших родичів дитини (в результаті бесіди/опитування), так і від представників навчального закладу та/або медичної установи (за запитом або в ініціативному повідомленні).

Крім цього, необхідно враховувати, що невиконання батьками будь-якого з обов'язків з виховання дитини може тягти за собою позбавлення їх батьківських прав на підставі п. 2 ст. 164 СК України.

Також доцільним є збирання інформативних даних, що характеризують правопорушника (у цьому випадку – батьків) як за місцем проживання або роботи, так і даних щодо перебування на обліках ОВС, притягнення до відповідальності тощо. Зазначена інформація може враховуватись судом як обставини, що пом'якшують або обтяжують відповідальність за адміністративне правопорушення (у відповідності до ст.ст. 34, 35 КУпАП).

Складений протокол про адміністративне правопорушення, передбачене ч. 1 ст. 184 КУпАП, разом із долученими до нього матеріалами направляється до органу, уповноваженого розглядати справи про зазначене адміністративне правопорушення (у відповідності до ст. 221 КУпАП таким органом є районний, районний у місті, міський чи міськрайонний суд (суддя).

При цьому слід звернути особливу увагу на наявність обставин, що виключають провадження у справі про адміністративне правопорушення. Як свідчить практика, частіше за все закриття справи про адміністративне правопорушення здійснюється на підставі відсутності події і складу адміністративного правопорушення (п. 1 ст. 247 КУпАП), а також закінчення на момент розгляду справи про адміністративне правопорушення строків, передбачених ст. 38 КУпАП (п. 7 ст. 247 КУпАП).

Таким чином, з метою якісного та змістовного оформлення протоколу про адміністративне правопорушення, передбачене ч. 1 ст. 184 КУпАП, а також інших необхідних матеріалів у справі насамперед слід аргументовано визначити конкретний обов'язок, порушений батьками або особами, які їх замінюють, щодо виховання дитини. Для цього необхідно керуватися не лише положеннями КУпАП та відповідними відомчими інструкціями, але й законодавством у сфері захисту прав дітей, де визначається зміст конституційних обов'язків батьків щодо дітей (зокрема, у Законі України "Про охорону дитинства", Сімейному кодексі України).

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Основи законодавства України про охорону здоров'я : Закон України від 19.11.1992 № 2801-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1993. – № 4. – Ст. 19.

2. Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей : Закон України від 24.01.1995 № 20/95-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1995. – № 6. – Ст. 35.

3. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13.04.2012 № 4651-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2013. – № 9–10, № 11–12, № 13. – Ст. 88.

4. Про затвердження Положення про шкільну психолого-медико-педагогічну комісію : Наказ Міністерства освіти України від 20.09.1996 № 278 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0518-96.

Отримано 18.12.2014

УДК 351.741:001.89

О.В. Осадча,
здобувач ДНДІ МВС України

СТРУКТУРНІ СКЛАДОВІ НАУКОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

У статті розкрито сутність та структуру наукового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України на основі дослідження та аналізу законодавчої бази, а також відомчих нормативно-правових актів. Запропоновано визначення поняття "наукове забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України".

Ключові слова: *наукове забезпечення, експертно-криміналістична діяльність, інформаційне забезпечення, структура, особливості.*

В статье раскрыта сущность и структура научного обеспечения деятельности органов внутренних дел Украины на основании исследования и анализа законодательной базы, а также ведомственных нормативно-правовых актов. Предложено определение понятия "научное обеспечение деятельности органов внутренних дел Украины".

Ключевые слова: *научное обеспечение, экспертно-криминалистическая деятельность, информационное обеспечение, структура, особенности.*

In the paper the essence and structure of the scientific support of the activities of the organs of internal affairs of Ukraine are revealed on the basis of research and analysis of legislative basis, as well as of the department normative and legal acts. Determination of the concept "scientific support of the activities of organs of internal affairs of Ukraine" is offered.

Keywords: *scientific support, expert activity, dataware, structure, features.*

У світлі підписання Україною Угоди про асоціацію з Європейським Союзом у державі розпочалися активні адміністративні та правові заходи, спрямовані на підготовку до глибоких системних перетворень. Така підготовка передусім передбачає створення підстав для ефективного правового здійснення реформування і ґрунтується на результатах наукової діяльності в різних сферах, удосконаленій правовій базі та досвіді, отриманому від західних колег.

Наразі система органів внутрішніх справ України опинилася на старті проведення широкомасштабного реформування, метою якого є перетворення одного з найбільших правоохоронних органів України на поліцейське відомство європейського стандарту. Водночас один із найбільш важливих напрямів діяльності зазначеного відомства – наукове забезпечення, попри свою важливість, не містить законодавчо закріпленого визначення, що створює неоднозначні підходи до розуміння цього явища та його структурних елементів.

Дослідженням питань наукового забезпечення та його складових, зокрема наукової, науково-технічної та науково-педагогічної діяльності, займалися такі вчені: Н.І. Вавіліна, Г.М. Добров, Т.К. Кваша, Л.А. Мусіліна, Т.В. Писаренко, Т.В. Шокун, А.В. Ямчук. Водночас об'єкт їх дослідження стосувався загального наукового забезпечення, яке неможливо ототожнити з науковим забезпеченням діяльності органів внутрішніх справ України.

Мета статті полягає в дослідженні процесу наукового забезпечення діяльності

органів внутрішніх справ України, його особливостей, складових та форм здійснення.

Розпочинаючи дослідження наукового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України, хочемо звернути увагу на Перелік пріоритетних напрямів наукового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України на період 2010–2014 років, зокрема: 1. Реагування на заяви та повідомлення про вчинення діянь з ознаками злочину; 2. Виявлення причин та умов вчинення злочинів. Запобігання злочинам; 3. Організація і тактика проведення оперативно-розшукової діяльності; 4. Удосконалення кримінально-процесуального законодавства, організації розкриття та розслідування злочинів; 5. Кримінологічний аналіз та прогнозування злочинності; 6. Запобігання, виявлення, припинення та розслідування окремих видів злочинів; 7. Інформаційно-довідкове забезпечення протидії злочинності; 8. Експертно-криміналістичне забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України; 9. Міжнародне співробітництво органів внутрішніх справ України з правоохоронними органами зарубіжних країн у сфері протидії злочинності; 10. Забезпечення громадської безпеки та охорони громадського порядку; 11. Безпека дорожнього руху; 12. Протидія незаконній міграції; 13. Розробка проблем теорії та практики управління органів внутрішніх справ України; 14. Удосконалення кадрового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України; 15. Психологічне супроводження оперативно-службової діяльності органів внутрішніх справ України; 16. Нормативно-правове регулювання правоохоронної діяльності органів внутрішніх справ України; 17. Дотримання прав людини в діяльності органів внутрішніх справ України; 18. Науково-технічне забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України [1].

Аналіз вказаних напрямів наукового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України дає можливість, з одного боку, сформувати та виділити структурні складові наукового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України, а з іншого, – для забезпечення найбільш точного, об'єктивного та неупередженого підходу до побудови такої структури, на нашу думку, потрібно звернути увагу на певну ієрархію нормативно-правових актів, які регулюють відносини у зазначеній сфері.

Так, перераховані вище напрями затверджені наказом МВС України від 29 липня 2010 р. № 347 "Про затвердження Переліку пріоритетних напрямів наукового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України на період 2010–2014 років" [1]. Цей наказ підготовлений на виконання вимог наказу МВС України від 15 травня 2007 р. № 154 "Про організацію наукової діяльності в системі МВС України" [2]. Цим наказом на виконання вимог Закону України "Про наукову та науково-технічну діяльність" [3] затверджено Положення про Наукову раду МВС України (далі – Положення) [4].

У п. 2.1.3 зазначеного Положення вказано, що одним із основних завдань Наукової ради МВС України є координація наукової, науково-методичної та науково-технічної діяльності органів та підрозділів внутрішніх справ, вищих навчальних закладів і науково-дослідних установ МВС України [4].

Тобто можемо побачити, що відповідно до норм Положення, наукове забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України здійснюється шляхом реалізації: наукової, науково-методичної та науково-технічної діяльності.

У такому випадку Наукова рада МВС України, здійснюючи координацію наукової, науково-методичної та науково-технічної діяльності, не забезпечує повної координації в межах переліку пріоритетних напрямів наукового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України на період 2010–2014 років, оскільки, на нашу думку, реалізація зазначених напрямів виходить за межі визначених напрямів діяльності, що відповідно до норм Положення координуються Науковою радою МВС України.

Вважаємо, що причини такої невідповідності можуть полягати у неточності та неодноманітності використання понятійних категорій, які є структурними складовими наукового забезпечення у підзаконних актах МВС України, що є наслідком відсутності нормативно визначеного поняття наукового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України та його складових.

Так, наприклад, у п. 1.1 Статуту провідної науково-дослідної установи МВС України – Державного науково-дослідного інституту (далі – ДНДІ) [5] визначено, що Інститут є науково-дослідною установою, яка здійснює наукове та науково-технічне забезпечення діяльності системи органів МВС України. Водночас у п. 2.1.1 зазначеного статуту йдеться про те, що основними завданнями Інституту є наукове, науково-технічне та науково-методологічне забезпечення діяльності системи органів МВС України. Зазначимо, що відповідно до Закону України "Про наукову та науково-технічну діяльність" [3] науково-методична (науково-організаційна) діяльність не є складовою наукової та науково-технічної діяльності, а являється самостійною одиницею системи наукового забезпечення.

Водночас дослідження та аналіз основних напрямів наукової та науково-технічної діяльності ДНДІ МВС України дозволяє виділити низку завдань, які одночасно беруть участь у побудові форм (видів) наукового забезпечення органів внутрішніх справ України та формують його власний характер. До таких завдань можна віднести:

1. Проведення науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт, а також впровадження результатів у практичну діяльність підрозділів органів внутрішніх справ України.

2. Розробка та участь у підготовці проектів законодавчих та інших нормативно-правових актів.

3. Підготовка аналітичних доповідних, прогнозів, методичних матеріалів та рекомендацій з питань забезпечення ефективної реалізації державної політики в галузі протидії злочинності та зміцнення правопорядку.

4. Участь у розробці та реалізації загальнодержавних (національних), державних (міжвідомчих), галузевих, регіональних і міжнародних програм боротьби зі злочинністю та охорони правопорядку.

5. Розробка державних галузевих стандартів щодо спецтехніки та інших нормативних документів.

6. Проведення роботи з сертифікації продукції згідно з галуззю акредитації.

7. Організація проведення наукових конференцій, семінарів, нарад, виставок з питань, що належать до сфери його діяльності [5].

До особливостей наукової та науково-технічної діяльності, що здійснюється ДНДІ МВС України, можна віднести:

1. Виконання науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт для загальної сукупності підрозділів органів внутрішніх справ України за їх замовленням.

2. Можливість проведення наукових досліджень на безоплатній основі для структурних підрозділів системи МВС України.

3. Здійснення ліцензійної діяльності, що проявляється у виконанні науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт з обмеженим доступом, щодо розробки та виготовлення спеціальних технічних засобів.

4. Розробка спеціальної технічної документації.

5. Проведення робіт щодо сертифікації.

Отже, з огляду на викладене вище, можна переконатися, що наукове забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України, що здійснюється Державним науково-дослідним інститутом МВС України, відображається у таких видах діяльності, як: наукова; науково-технічна; науково-методологічна.

Окремо слід згадати про те, що вагомою і сталою складовою наукового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України є науково-педагогічна діяльність, яка реалізується через розгалужену систему наукових підрозділів Національної академії внутрішніх справ України (далі – НАВС).

У її структурі станом на 2013 р. функціонували докторантура та ад'юнктура, 7 навчально-наукових інститутів, 2 самостійних факультети, 12 регіональних відділень заочного навчання у містах Вінниці, Житомирі, Кіровограді, Луцьку, Миколаєві, Мукачеві, Полтаві, Рівному, Севастополі, Тернополі, Хмельницькому, Черкасах, центр спеціальної та фізичної підготовки, спеціальний миротворчий центр, 7 наукових лабораторій, юридичний ліцей імені Ярослава Кондратьєва, підготовче відділення.

В академії навчається понад 20 тис. осіб – від ліцеїста, курсанта до докторанта, з яких 5,2 тис. осіб – за денною формою навчання, з них 3,5 тис. – за державним замовленням.

Працюють понад 2,5 тис. працівників, серед яких 638 науково-педагогічних. На 54 кафедрах навчальний процес та наукові дослідження, з урахуванням сумісників, забезпечують 79 докторів наук і професорів, 541 кандидат наук і доцент, 8 академіків і член-кореспондентів державних галузевих академій наук України, 31 працівник має державні почесні звання [6].

Слід зазначити, що функціонування НАВС як структурного підрозділу МВС України у напрямі здійснення науково-педагогічної діяльності дозволяє беззаперечно виокремити зазначену діяльність як структурну складову в системі наукового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України.

Говорячи про особливості наукового забезпечення, що здійснюється НАВС, обов'язково, на нашу думку, слід згадати про наявність у межах цього структурного підрозділу Спеціального миротворчого центру, який здійснює підготовку працівників органів внутрішніх справ України для участі в міжнародних миротворчих операціях.

Тобто можна зробити висновок про те, що науково-педагогічна діяльність у НАВС виявляється у трьох аспектах, зокрема: 1) здійснення загальнонаукової підготовки в межах спеціальностей, за якими реалізується навчальна програма; 2) здійснення підготовки за напрямом правоохоронної діяльності; 3) реалізація підготовки в межах спеціальної правоохоронної діяльності (миротворчої).

Оскільки побудова структури наукового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України напряму пов'язана із забезпеченням виконання зазначених вище пріоритетних напрямів наукового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України, привертає до себе увагу реалізація експертно-криміналістичного забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України, оскільки його впровадження, на нашу думку, полягає у здійсненні діяльності, яка є повноцінною складовою системи наукового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України та пов'язана з науковою, науково-технічною та науково-організаційною діяльністю.

Сутність, особливість та форми реалізації зазначеного різновиду наукового забезпечення знайшли своє відображення у відповідних нормативно-правових актах МВС України, а також під час свого практичного прояву.

Так, відповідно до Положення про Експертну службу МВС України, серед її основних завдань можна виділити: здійснення судово-експертної діяльності та техніко-криміналістичного забезпечення діяльності органів дізнання, досудового та судового слідства із виявлення, розкриття і розслідування злочинів та інших правопорушень; провадження науково-дослідної діяльності у сфері судово-експертного і техніко-криміналістичного забезпечення; формування інформаційно-довідкових колекцій та забезпечення функціонування криміналістичних обліків

Експертної служби; метрологічне забезпечення техніко-криміналістичних засобів; проведення сертифікації зброї, конструктивно схожих з нею виробів, набоїв, виробів піротехнічних побутового призначення та феєрверків [7].

Слід зазначити, що діяльність Експертної служби МВС України, спрямована на виконання зазначених вище завдань, має свою унікальність, яка, на нашу думку, дозволяє включити експертно-криміналістичну діяльність окремим блоком до системи наукового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України. Основними формами (видами) її здійснення є: проведення судово-експертних досліджень; здійснення техніко-криміналістичного забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України; формування інформаційно-довідкових колекцій; забезпечення функціонування криміналістичних обліків; проведення сертифікації зброї.

Серед особливостей експертно-криміналістичної діяльності як складової структури наукового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України можна виділити такі:

1. Здійснюється системою спеціалізованих наукових установ системи МВС України, які у сукупності утворюють Експертну службу МВС України.

2. Суб'єкти експертно-криміналістичної діяльності мають кваліфікацію і статус судового експерта.

3. Частково складовими експертно-криміналістичної діяльності є наукова, науково-технічна, науково-педагогічна та науково-організаційна діяльність, що знаходять свій зовнішній вираз у проведенні, в межах визначених завдань, що покладаються на службу, науково-дослідних робіт, розробки криміналістичної техніки, проведенні навчальних занять з особовим складом працівників, організації здійснення техніко-криміналістичного забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України.

4. Здійснюється на підставі використання спеціальних знань.

Подальше з'ясування сутності наукового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України вбачається у встановленні особливостей та місця інформаційно-довідкового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України в системі наукового забезпечення МВС України. Актуальність зазначеного напряму визначена положеннями, які знайшли своє відображення у Переліку пріоритетних напрямів наукового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України на період 2010–2014 років [1].

Реалізація зазначеного напряму в системі МВС України покладена на спеціальний підрозділ – Департамент інформаційно-аналітичного забезпечення.

Водночас основні завдання зазначеного підрозділу полягають у:

– реалізації в межах компетенції МВС державної політики та пріоритетних напрямів створення сучасної інформаційної інфраструктури України;

– організації і здійсненні інформаційно-аналітичного забезпечення оперативно-розшукової діяльності структурних підрозділів центрального апарату МВС, ГУМВС, УМВС;

– здійсненні аналізу стану злочинності та підготовки аналітично-інформаційних матеріалів для прийняття управлінських рішень керівництвом МВС;

– систематизації збору, накопиченні та актуалізації інформаційних обліків, що утворилися в процесі діяльності ОВС, формуванні централізованих інформаційних ресурсів;

– створенні умов для захисту інформації в інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних системах;

– надання інформаційних послуг фізичним та юридичним особам у межах законодавчих та інших нормативно-правових актів, які регулюють цю діяльність [8].

Тобто визначений пріоритетний напрям наукового забезпечення полягає у здійсненні інформаційно-довідкового забезпечення, а реалізація завдань, які ставляться перед відповідним спеціалізованим підрозділом МВС України, вимагає здійснення інформаційно-аналітичного забезпечення та надання інформаційних послуг.

На нашу думку, такий підхід до використання зазначених понять цілком логічний та має уточнюючий, конкретний характер у межах здійснення інформаційної діяльності відповідними уповноваженими суб'єктами.

На думку Ю.Д. Делія, інформаційне забезпечення – це система концепцій, методів і засобів, призначених для забезпечення користувачів (споживачів) інформацією. До користувачів інформацією належать суб'єкти, що звертаються до засобів інформаційного забезпечення за необхідною їм фотографічною, документальною, аналітичною та іншою інформацією і користуються нею [9, с. 158].

У своїй праці В.С. Остапчук стверджує, що інформаційне забезпечення – це динамічна система одержання, оцінки, зберігання та переробки даних, створена з метою вироблення управлінських рішень [10, с. 27].

На думку вчених, інформаційно-аналітична діяльність – це сукупність дій на основі концепцій, методів, засобів, нормативно-методичних матеріалів для збору, накопичення, обробки та аналізу даних з метою обґрунтування та прийняття рішень [11, с. 242].

Аналіз запропонованих вченими визначень дозволяє загалом погодитися з їх змістом, водночас формування визначення поняття інформаційного забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України, на нашу думку, потребує звернення до основного нормативно-правового акта, що регулює суспільні відносини в інформаційній сфері.

Так, відповідно до ст. 1 Закону України "Про інформацію" [12], інформація – це будь-які відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді.

Відповідно до ст. 9 вказаного Закону основними видами інформаційної діяльності є: створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорона та захист інформації [12].

Тобто інформаційна діяльність виявляється у активних діях, спрямованих на виконання визначених процесів, які одночасно є її формами (видами).

Дослідження сутності основних функцій підрозділів інформаційного забезпечення органів внутрішніх справ України дозволяє зробити висновок про те, що вони є втіленням у практичну діяльність органів внутрішніх справ України видів інформаційної діяльності, передбачених Законом України "Про інформацію".

Так, процеси створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони та захисту інформації виражаються у здійсненні відповідними посадовими особами підрозділів інформаційного забезпечення органів внутрішніх справ України діяльності, спрямованої на: систематизацію збору, накопичення та актуалізацію інформаційних обліків, що утворилися в процесі діяльності ОВС; формування централізованих інформаційних ресурсів; створення умов для захисту інформації в інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних системах; надання інформаційних послуг фізичним та юридичним особам.

Говорячи про визначення місця інформаційної діяльності МВС України в системі наукового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України, необхідно з'ясувати ступінь її відокремленості від інших структурних складових зазначеного забезпечення та те, чи достатній цей ступінь для того, щоб виділити інформаційну діяльність в окрему складову наукового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України.

Вирішення цього питання, на нашу думку, полягає у можливості виділення наукового результату, отриманого внаслідок здійснення інформаційної діяльності.

Так, відповідно до ст. 1 Закону України "Про наукову та науково-технічну діяльність", будь-яка наукова діяльність здійснюється з метою одержання наукового результату. Так само науковий результат – це нове знання, одержане в процесі фундаментальних або прикладних наукових досліджень і зафіксоване на носіях наукової інформації у формі звіту, наукової праці, наукової доповіді, наукового повідомлення про науково-дослідну роботу, монографічного дослідження, наукового відкриття тощо [3].

У процесі виконання своїх посадових обов'язків фахівці підрозділу інформаційно-аналітичного забезпечення органів внутрішніх справ України здійснюють, наприклад, аналіз стану злочинності й відповідно готують аналітично-інформаційні матеріали. Зазначений результат діяльності можна впевнено віднести до наукового – нових знань, оскільки на його підставі, наприклад, управлінський апарат органів внутрішніх справ України може приймати актуальні та оптимальні рішення або вчасно реагувати на виклики в межах здійснення своїх службових повноважень.

Отже, інформаційна діяльність відповідного підрозділу органів внутрішніх справ України, на нашу думку, входить до системи наукового забезпечення органів внутрішніх справ України. Основними її формами є: здійснення аналізу стану злочинності; систематизація збору, накопичення та актуалізація інформаційних обліків, що утворилися в процесі діяльності ОВС; формування централізованих інформаційних ресурсів; захист інформації в інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних системах; надання інформаційних послуг фізичним та юридичним особам.

Підсумовуючи викладене вище, доцільним вбачається запропонувати авторське визначення поняття "наукове забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України" – це сукупність інтелектуальної, творчої та організаційної активності відповідних уповноважених посадових осіб ОВС України, що проявляється у здійсненні ними науково-організаційної, наукової, науково-технічної, науково-педагогічної, експертно-криміналістичної та інформаційної діяльності, спрямованої на отримання нових знань, необхідних для прийняття оптимальних управлінських рішень, а також на забезпечення функціонування всіх складових системи ОВС на рівні, який уможливлює ефективне виконання покладених функцій.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про затвердження Переліку пріоритетних напрямів наукового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України на період 2010–2014 років : наказ МВС України від 29 лип. 2010 р. № 347 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MVS168 .html.

2. Про організацію наукової діяльності в системі МВС України : наказ МВС України від 15 трав. 2007 р. № 154.

3. Про наукову та науково-технічну діяльність : Закон від 13 грудня 1991 р. № 1977-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1992. – № 12. – Ст. 165.

4. Положення про Наукову раду МВС України : затверджено наказом МВС України від 15 трав. 2007 р. № 154.

5. Статут ДНДІ МВС України : наказ МВС України від 6 лют. 2006 р № 118.

6. Концепція розвитку Національної академії внутрішніх справ на 2013–2017 роки. К.: НАВС, 2013.

7. Положення про Експертну службу Міністерства внутрішніх справ України : наказ МВС України від 9 серп. 2012 р. № 691.

8. Департамент інформаційно-аналітичного забезпечення : Основні завдання підрозділу [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // mvs.gov.ua/mvs/control/mai0n/uk/publish/article/544651.

9. *Делія Ю.Д.* Інформаційне забезпечення органів публічного управління в процесі побудови правової держави : адміністративно-правовий аспект / Ю.Д. Делія // Вісник Запорізького національного університету. – 2013. – № 1. – С. 157–162.

10. *Остапчук В.С.* Проблеми інформаційного суспільства в Україні / В.С. Остапчук // Економічні науки. – Серія "Економічна теорія та економічна історія" : зб. наук. пр. Луц. нац. техн. ун-ту. – Луцьк, 2007. – Вип. 4 (19). – 413 с.

11. *Варенко В.М.* Інформаційно-аналітична діяльність : навч. посіб. / В.М. Варенко. – К. : ВМУРоЛ "Україна", 2013. – 416 с.

12. Про інформацію : Закон України від 2 жовт. 1992 р. № 2657-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1992. – № 48. – Ст. 650.

Отримано 22.11.20148

УДК 351.741, 342.95

О.Г. Циганов,
кандидат технічних наук, доцент

ФУНКЦІОНАЛЬНЕ ОБСТЕЖЕННЯ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ ЯК СПОСІБ ОНОВЛЕННЯ ЇХ ПРАВОВОГО ПОЛОЖЕННЯ У СВІТЛІ ПОТРЕБ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

У статті висвітлено завдання функціональних аналізів органів виконавчої влади, інструментарій та основні типи таких обстежень. Дається авторське визначення функціонального обстеження органів внутрішніх справ, а також хронологія й характеристика вже здійснених таких досліджень за період 2006–2012 років. Докладно описано основні етапи функціонального обстеження структурних підрозділів МВС України на предмет виявлення та усунення випадків поєднання в діяльності одного органу виконання контрольно-наглядових функцій та функцій з надання адміністративних послуг.

Ключові слова: *адміністративна реформа, органи внутрішніх справ, функції органів виконавчої влади, адміністративні послуги, функціональне обстеження (аналіз), функціональна структура.*

В статье освещены задачи функциональных анализов органов исполнительной власти, инструментарий и основные типы таких обследований. Дается авторское определение функционального обследования органов внутренних дел, а также хронология и характеристика уже осуществленных таких исследований за период 2006–2012 годов. Подробно описаны основные этапы функционального обследования структурных подразделений МВД Украины на предмет выявления и устранения случаев совмещения в деятельности одного органа выполнения контрольно-надзорных функций и функций по предоставлению административных услуг.

Ключевые слова: *административная реформа, органы внутренних дел, функции органов исполнительной власти, административные услуги, функциональное обследование (анализ), функциональная структура.*

Paper highlights the tasks of functional analysis of the organs of executive power, tools and basic types of such surveys. An author's definition of a functional survey of the organs of Internal Affairs, as well as the chronology and description of the research have been already carried out during the period 2006–2012. Basic stages of functional studies of structural units of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine are detailed in order to identify and address the cases of combining in one organ perform regulatory functions and to provide administrative services.

Keywords: *administrative reform, the organs of Internal Affairs, the functions of the organs of executive power, administrative services, functional studies (analysis), functional structure.*

Від чіткості законодавчого визначення завдань і функцій органів виконавчої влади всіляко залежить не тільки ефективність діяльності цих органів, чіткість їх функціонування та досягнення основних цілей, а й досконалість забезпечення прав і свобод людини й громадянина в нашій державі. Органи внутрішніх справ України (далі – ОВС) мають своїм призначенням забезпечення цих прав і свобод, оскільки вони стоять на їх сторожі, захищають людей від протиправних посягань.

Саме ці органи в системі виконавчої влади повинні посідати провідне місце в забезпеченні державних функцій такого призначення.

Кінцевими цілями проведення адміністративної реформи у сфері внутрішніх справ є досягнення європейського рівня забезпечення громадського порядку та боротьби зі злочинністю, підвищення якості адміністративних послуг, економічності службової діяльності та зміцнення виконавської дисципліни. Одним із завдань, яке має бути розв'язане для досягнення мети адміністративної реформи в ході її проведення, є формування ефективної організації виконавчої влади як на центральному, так і на місцевому рівнях управління. При цьому перетворення в системі цих державних органів мають відбуватися на основі результатів об'єктивного аналізу наявного стану. Тому вихідним пунктом здійснення адміністративної реформи у сфері внутрішніх справ виступає функціональне обстеження, яке є інструментом аналізу та оцінки ефективності й доцільності поточної діяльності органів внутрішніх справ усіх рівнів управління.

Під ***функціональним обстеженням органу внутрішніх справ*** розуміємо постійний процес аналізу завдань і функцій цього органу на предмет їх відповідності реальним потребам суспільства та вимогам актів законодавства, а також на предмет відповідності структури органу внутрішніх справ покладеним на нього завданням і функціям, відповідності штатної чисельності, якісного складу органу, обсягу та рівню якості виконуваних завдань і функцій [1, с. 9].

Методологічно функціональні аналізи являють собою дослідження діяльності органу влади під певним кутом зору. Під час вертикального обстеження співвідносяться визначені функції органів виконавчої влади та задіяні для їх виконання ресурси, аналіз діяльності цих органів проводиться на предмет підвищення операційної ефективності виконуваних функцій. Ключове, головне питання при такому обстеженні: "Як організувати виконання функції?" Горизонтальне обстеження дозволяє виявити проблеми та виробити пропозиції щодо реформування та оптимізації структури центральних органів виконавчої влади, зокрема шляхом утворення, реорганізації чи ліквідації окремих органів, зміни їх підпорядкування, спрямування та координації. Головне питання при цьому: "Чи потрібна функція?" При системному функціональному обстеженні головне питання: "Як уніфікувати загальні управлінські процеси?".

Усі ці типи обстежень можна комбінувати залежно від цілей, спроможності, ресурсних пропозицій та прийнятих відповідним керівництвом рішень. При цьому ефективність проведення функціонального обстеження та отримання дієвих для органу виконавчої влади результатів здебільшого залежить від цілей і завдань, які ставляться перед початком його проведення.

Функціональне обстеження здійснюється через сфокусовані інтерв'ю, анкетування, аналіз діяльності органу на основі структурованих шаблонів, проведення серії відкритих семінарів-тренінгів, а також роботу з нормативними та іншими матеріалами, що визначають сферу діяльності органу влади.

Наслідками такого обстеження можуть бути як структурно-функціональні зміни в органах виконавчої влади (уточнення та оптимізація їх функцій), структурно-організаційні зміни в них (утворення, реорганізація, ліквідація органів, реформування внутрішніх структур), оцінка ресурсоємності функцій органів виконавчої влади, так і зміни процедур діяльності.

Щодо ОВС України слід зазначити, що керівництвом держави постійно вживаються заходи з оптимізації системи цих органів, усунення дублювання їх функцій і повноважень, забезпечення відповідності функціональної та організаційної структур, удосконалення нормативно-правової бази, скорочення чисельності управлінського апарату та витрат на його утримання, а також підвищення ефективності та якості державного управління.

Саме з цією метою на виконання розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 листопада 2006 р. № 570-р "Про утворення Координаційної ради з питань проведення функціонального обстеження центральних органів виконавчої влади" та відповідних доручень Уряду України, відповідно до Порядку проведення функціонального обстеження органів виконавчої влади (затвердженого наказом Головдержслужби України від 29 липня 2005 р. № 189) упродовж січня – березня 2007 р. проводилося таке обстеження системи Міністерства внутрішніх справ України, як й інших центральних органів виконавчої влади в Україні.

Головною метою зазначеного функціонального обстеження було уточнення функцій, удосконалення організаційної структури та підвищення ефективності управлінської діяльності органів виконавчої влади в Україні. При цьому особлива увага приділялася, насамперед, уточненню формулювання функцій, визначених у положеннях про Міністерство та його структурні підрозділи з метою подальшого приведення назв функцій до стандартних логічних блоків; виключенню дублювання функцій і незабезпечених зон діяльності ОВС України; приведенню у відповідність до функцій організаційної структури МВС України з метою її удосконалення.

За результатами проведення функціонального обстеження МВС України було підготовлено та направлено до Головдержслужби України звіт, в якому зокрема зазначалося, що у Положенні про Міністерство внутрішніх справ України, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 4 жовтня 2006 р. № 1383, цілі діяльності органу виконавчої влади не відображені, тому місія та цілі Міністерства були сформульовані в процесі аналізу результатів функціонального обстеження.

Проведений нормативний аналіз засвідчив, що основне місце у діяльності МВС України займають правозахисні (20 %) та політично-програмні (18 %) функції. Переважають контрольно-наглядові (15 %) та регулятивні (14 %). Значне місце займають функції з надання управлінських послуг (7 %) та нормопроектувальні – (6 %). Незначне – міжнародні (3 %) та функції з управління державним майном (1 %).

Аналіз фактично виконуваних функцій МВС України показав, що:

здебільшого, враховуючи специфіку системи МВС України, неможливо було чітко визначити конкретний результат від їх виконання;

функції структурних підрозділів, визначені положеннями про них, в окремих випадках формулювалися без ув'язки із законодавчими актами і функціями МВС України, переважно з них також не можна було визначити конкретний результат виконання функції;

у положеннях про структурні підрозділи МВС не виділялися їх цільові функції як окремі завдання МВС України, значна кількість функцій підрозділів співвідносилася з кількома функціями МВС України, а також наявні функції підрозділів, не прив'язані до функцій Міністерства;

у положеннях про структурні підрозділи не було визначено, за якими з них підрозділ виступає головним виконавцем, а за якими – співвиконавцем, а тому за низкою функцій виявлено кілька головних виконавців, а за деякими – головного виконавця визначено не було;

у формулюваннях функцій нечітко вказувалося на ступінь участі структурних підрозділів у виконанні завдань, визначених нормативно-правовими актами, а також у частині сформульованих функцій у положеннях структурних підрозділів не завжди можна визначити конкретний результат виконання тощо.

Для усунення всіх указаних вад Головдержслужбою України були підготовлені відповідні конкретні пропозиції, реалізацію яких заплановано на наступні етапи функціонального обстеження центральних органів виконавчої влади України.

Аналізуючи результати проведеної роботи із функціонального обстеження, відзначалося, що упродовж березня 2006 – липня 2007 рр. було впроваджено кілька проектів, а також завершено функціональне обстеження центральних органів виконавчої влади вертикального (внутрішньовідомчого) типу.

Згідно з розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 серпня 2007 р. № 657-р "Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції подолання корупції в Україні "На шляху до доброчесності" на період до 2011 р.", Головдержслужбою України у 2008 р. проводилося комплексне горизонтальне функціональне обстеження системи центральних органів виконавчої влади, зокрема МВС України.

За його результатами сформовано реєстр державних функцій та послуг центральних органів виконавчої влади, який став основою для розроблення пропозицій з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади. При цьому в реєстрі функцій МВС України функціональним обстеженням було закріплено 319 функцій (підфункцій), за 90 з яких Головдержслужбою України зроблені відповідні зауваження щодо їх дублювання, надлишковості, відсутності відповідного нормативно-правового обґрунтування, можливості передачі на нижчий рівень управління тощо.

Під час зазначеного етапу функціонального обстеження на основі реєстру державних функцій була проаналізована наявна система центральних органів виконавчої влади та визначені її основні проблемні питання, а саме: невпорядкований конгломерат органів; нераціональне поєднання функцій; різноманіття найменувань органів виконавчої влади; наявність органів, які не виконують функцій адміністративного характеру; різноманіття системи підзвітності та підконтрольності.

У зв'язку із цим запропонована нова система центральних органів виконавчої влади. Так, 9 грудня 2010 р. Президентом України видано Указ № 1085 "Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади". Цей нормативно-правовий акт голови держави було спрямовано на оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади, усунення дублювання їх повноважень, забезпечення скорочення чисельності управлінського апарату та витрат на його утримання й підвищення ефективності державного управління.

З метою сприяння належній реалізації заходів, визначених у зазначеному вище указі Президента України, а також на виконання його розпорядження від 23 грудня 2010 р. № 1203/2010-рп "Деякі питання організації роботи щодо реалізації заходів з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади" в міністерствах, зокрема в МВС України, були створені робочі групи для підготовки пропозицій щодо визначення повноважень міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через відповідних членів Уряду України, щодо структури таких міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, проектів положень про них, забезпечивши включення до складу таких груп голів комісій з проведення реорганізації та ліквідації центральних органів виконавчої влади.

Вказаною групою проводилася робота з аналізу завдань та функцій МВС України, за результатами якої було визначено перелік відомчих функцій, які необхідно залишити за МВС України та тих функцій, що потребують передачі іншим органам виконавчої влади. Узагальнений перелік функцій МВС України для подальшого опрацювання надіслано до Координаційного центру з упровадження економічних реформ.

Логічним завершенням цього процесу стало видання Закону України від 17 березня 2011 р. № 3166-VI "Про центральні органи виконавчої влади", який

фактично повністю врахував напрацювання з функціональних обстежень центральних органів виконавчої влади України попередніх років та визначив організацію, повноваження та порядок діяльності цих органів. Зокрема, Указом Президента України від 6 квітня 2011 р. № 383/2011 було затверджено Положення про Міністерство внутрішніх справ України, в якому визначалися завдання й повноваження МВС у різних сферах діяльності щодо забезпечення громадського порядку й громадської безпеки в державі.

Також слід зазначити, що серед основних заходів реалізації Національної антикорупційної стратегії на 2011–2015 рр., схваленої Указом Президента України від 21 жовтня 2011 р. № 1001/2011, щодо реформування системи державного управління та адміністративних процедур передбачалося, зокрема, усунути випадки поєднання в одному органі виконавчої влади контрольно-наглядових (інспекційних) функцій та функцій з надання адміністративних послуг [2]. З цією метою пп. 2 п. 1 розділу 1 додатка 2 до Державної програми щодо запобігання і протидії корупції на 2011–2015 роки, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2011 р. № 1240, було визначено Національному агентству України з питань державної служби (далі – Нацдержслужба України), центральним та місцевим органам виконавчої влади провести упродовж 2012 р. функціональний огляд органів державної влади з підготовкою підсумкового звіту та відповідних пропозицій щодо внесення за його результатами змін до законодавства.

На виконання зазначених рішень керівництва держави та відповідно до Порядку проведення функціонального обстеження органів виконавчої влади, затвердженого наказом Головдержслужби України від 20 березня 2010 р. № 84, протягом вересня-жовтня 2012 р. проводився функціональний огляд (обстеження) структурних підрозділів апарату Міністерства внутрішніх справ України (далі – структурні підрозділи).

Проведення функціонального огляду (обстеження) мало на меті вирішити завдання щодо спрямування діяльності МВС на досягнення запланованого, науково обґрунтованого результату, який відповідає пріоритетам державної політики; здійснення аналізу конституційно й законодавчо закріплених функцій діяльності МВС; проведення класифікації нормативно визначених адміністративних послуг та контрольно-наглядових (інспекційних) функцій; підготовки пропозицій щодо уточнення адміністративних послуг та контрольно-наглядових (інспекційних) функцій.

Керуючись Методичними рекомендаціями щодо проведення функціонального обстеження органів державної влади, затвердженими наказом Нацдержслужби України від 27 липня 2012 р. № 155 “Про організацію проведення функціонального обстеження органів державної влади в 2012 році”, з метою організації цієї роботи в Міністерстві проводилися відповідні заходи.

Робоча група з організації й проведення функціонального обстеження (огляду) підрозділів МВС (далі – Робоча група) здійснювала консультативно-методичне супроводження, загальну координацію та організаційне забезпечення проведення функціонального огляду, аналіз пропозицій комісій з проведення функціонального огляду та узагальнення його результатів. Комісії з проведення функціонального огляду створювалися в усіх структурних підрозділах апарату Міністерства з метою безпосереднього проведення обстеження, що включало збір, аналіз та узагальнення інформації щодо функціональної діяльності структурних підрозділів та служб МВС України, а також іншої необхідної для проведення функціонального огляду інформації.

На першому етапі проведення функціонального огляду (обстеження) було здійснено збір первинної документальної інформації та матеріалів, необхідних

для проведення функціонального огляду структурних підрозділів відповідно до визначеної мети обстеження. Зокрема, здійснювався збір інформації про завдання, повноваження і функції МВС України, його структурних підрозділів та служб, які закріплені в Конституції України, законодавчих та інших нормативно-правових актах, що безпосередньо регламентують їх діяльність.

Посадовими особами структурних підрозділів на розгляд комісій з проведення функціонального огляду подавалися такі документи:

– перелік нормативно-правових актів, що визначають повноваження відповідного підрозділу або служби;

– закони України, нормативні укази Президента України, директивно-розпорядчі документи Кабінету Міністрів України;

– організаційно-розпорядчі акти МВС України;

– спільні з іншими відомствами накази та розпорядження, що стосуються діяльності відповідного структурного підрозділу;

– положення про структурний підрозділ, а також регламент його роботи (за наявності).

На другому етапі на основі зібраної первинної документальної інформації та матеріалів комісіями здійснювався нормативний аналіз повноважень і функцій відповідного підрозділу або служби з метою виявлення повноважень і функцій, якими вони наділені й які реально виконуються.

При цьому проводився аналіз та формувалися висновки щодо подальшої оптимізації функцій, що передбачає усунення зайвого державного втручання. Членами комісій надавалися пропозиції щодо внесення у подальшому змін до законодавства України та підзаконних відомчих нормативно-правових актів щодо ліквідації необґрунтованих або надлишкових функцій, усунення дублювання у виконанні функцій тощо, а також позначалися функції та повноваження, які на сьогодні реалізуються структурним підрозділом, але вони поки що не знайшли відображення, закріплення в законодавстві.

Із одержаних таким чином функцій, що реально виконуються структурним підрозділом, у процесі аналізу відокремлювалися контрольно-наглядові (інспекційні) функції та функції з надання адміністративних послуг відповідного підрозділу або служби.

На третьому етапі здійснено обговорення висновків і пропозицій членів комісій на нарадах відповідних структурних підрозділів та служб.

Колегіальному обговоренню на нарадах підлягала низка принципових питань відповідно до завдань, передбачених функціональним оглядом (обстеженням), зокрема щодо виявлення та ліквідації надлишкових або необґрунтованих контрольно-наглядових (інспекційних) функцій чи функцій із надання адміністративних послуг, усунення дублювання, паралелізму у їх виконанні різними структурними підрозділами МВС України або іншими органами виконавчої влади, а також щодо пошуку нових завдань та функцій, які мають бути покладені на органи внутрішніх справ України і закріплені в законодавстві. На основі проведеної роботи комісіями готувалися звіти про проведення функціонального огляду в структурному підрозділі, які направлялися для подальшого вивчення та узагальнення до Робочої групи.

На четвертому етапі проведення дослідження Робочою групою напрацьовувалися пропозиції щодо можливих змін функціональної та організаційної структур у системі МВС України, а також подальших організаційних дій щодо відповідних відомчих функцій, стосовно яких виникли проблемні питання.

При цьому аналізувалися звіти, подані комісіями структурних підрозділів, з метою підготовки узагальнених пропозицій, які мали дати відповіді залежно від предмета та завдань функціонального огляду підрозділів МВС України, а

саме щодо виключення дублювання функцій і наявності незабезпечених напрямів діяльності структурних підрозділів, а також ужиття відповідних організаційних дій з усунення виявленого поєднання контрольно-наглядових (інспекційних) функцій та функцій з надання адміністративних послуг стосовно кожної такої функції.

Результати обговорення на нарадах Робочої групи контрольно-наглядових (інспекційних) функцій та функцій з надання адміністративних послуг оформлялися у відповідні переліки, а саме: Перелік адміністративних послуг структурних підрозділів МВС України та нормативно-правих актів України, що регламентують діяльність ОВС з їх надання, та Перелік контрольно-наглядових (інспекційних) функцій ОВС та нормативно-правих актів України, відповідно до яких здійснюється їх виконання.

П'ятий етап проведення функціонального огляду полягав у виявленні функцій, які можуть бути передані, за можливості, на виконання аутсорсеру (тобто організації будь-якої форми власності при збереженні державного контролю за реалізацією переданих функцій). Під час виявлення таких функцій враховувався функціональний вміст службових обов'язків за посадою працівників і службовців системи МВС України на основі посадових інструкцій. Зазначимо, що дані, отримані під час проведення функціонального аналізу діяльності за посадою працівників і службовців, у подальшому враховувалися під час розробки профілів професійної компетентності.

За результатами цього етапу функціонального огляду складався Перелік виявлених поєднань контрольно-наглядових функцій та функцій з надання адміністративних послуг МВС України та готувалися висновки Робочої групи щодо подальших дій із усунення зазначеного протиріччя в діяльності відповідних структурних підрозділів і служб.

Отже, проведений упродовж вересня-жовтня 2012 р. функціональний огляд (обстеження) структурних підрозділів апарату МВС України сприяв вивченню особливостей чинної на той час організаційної структури, завдань, повноважень і функцій в цілому МВС як центрального органу виконавчої влади, так і його структурних підрозділів, а також дозволив визначити основні напрями оптимізації функціональної та організаційної структур, удосконалення діяльності структурних підрозділів та служб, підвищення рівня відповідальності працівників за виконання покладених на них службових обов'язків.

За його результатами комісіями структурних підрозділів та Робочою групою МВС не виявлено надлишкових або необґрунтованих відомчих функцій, а також дублювання, паралелізму у виконанні функцій різними структурними підрозділами та службами Міністерства або іншими центральними органами виконавчої влади України. Також не було встановлено нових завдань і функцій, які б покладалися на ОВС, але не знайшли на час проведення дослідження закріплення в законодавчих та нормативно-правових актах.

Відповідно до основної мети функціонального огляду (обстеження) особлива увага приділялася аналізу функцій з надання адміністративних послуг і контрольно-наглядових (інспекційних) функцій, усуненню протиріч, пов'язаних із поєднанням в одній інституції (одному органі) діяльності щодо виконання зазначених функцій, їх інституційному (організаційному) розмежуванню.

При цьому слід зазначити, що перелік адміністративних послуг, які надаються підрозділами МВС, затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 4 червня 2007 р. № 795 (у редакції постанови Уряду України від 26 жовтня 2011 р. № 1098). Відповідно до цього переліку на підрозділи експертної служби МВС покладалося надання адміністративної послуги із сертифікації зброї, конструктивно схожих із нею виробів, набоїв, виробів піротехнічних побутового

призначення та феєрверків з видачею сертифікатів), на підрозділи міліції громадської безпеки – 9 адміністративних послуг у сфері обігу зброї й на підрозділи Державної автомобільної інспекції – 14 адміністративних послуг у сфері безпеки дорожнього руху. Крім того, постановою Кабінету Міністрів України від 8 лютого 2011 р. № 146 затверджувався порядок надання підрозділами Державної автомобільної інспекції нової відомчої адміністративної послуги – забезпечення суб'єктів здійснення обов'язкового технічного контролю бланками протоколів перевірки технічного стану транспортного засобу та встановлення розміру плати за надання цієї послуги.

Серед відокремлених у процесі аналізу контрольно-наглядових (інспекційних) відомчих функцій, що на час проведення обстеження реально виконувалися структурними підрозділами та службами, найбільшу питому вагу складали інспекційні функції, котрі здійснювалися міліцією громадської безпеки, а саме: підрозділами Державної автомобільної інспекції – 36, підрозділами служби дільничних інспекторів міліції – 16, підрозділами ветеринарної міліції – 5, підрозділами дозвільної системи, ліцензування та державного охоронного нагляду – 3, підрозділами патрульно-постової служби міліції – 2. Разом з цим, деякі підрозділи МВС, які входили до блоку кримінальної міліції, також виконували контрольно-наглядові (інспекційні) функції, зокрема підрозділи боротьби з незаконним обігом наркотиків здійснювали 3 інспекційні функції та підрозділи кримінальної міліції у справах дітей – 1 таку функцію. Також по одній інспекційній функції виконували підрозділи міліції міграційного контролю та Робочий апарат Укрбюро Інтерполу. Крім того, серед відомчих контрольно-наглядових (інспекційних) функцій було виділено такі, що виконувалися спільно з іншими підрозділами. Так, підрозділи кримінальної міліції у справах дітей спільно з підрозділами служби дільничних інспекторів міліції здійснювали виконання 4 інспекційних функцій, а підрозділи патрульно-постової служби міліції спільно з підрозділами служби дільничних інспекторів міліції – 2 інспекційних функцій.

Під час функціонального огляду (обстеження) структурних підрозділів апарату МВС виявлено поєднання контрольно-наглядових (інспекційних) функцій та функцій із надання адміністративних послуг у діяльності підрозділів Державної автомобільної інспекції та підрозділів дозвільної системи, ліцензування та державного охоронного нагляду міліції громадської безпеки. Разом з тим, як засвідчили звіти комісій з проведення функціонального огляду цих підрозділів, усунути зазначене поєднання неможливо, оскільки виконання відомчих адміністративних послуг є одним із основних завдань цих підрозділів, тому ці функції не можуть передаватися на виконання будь-яким іншим організаціям.

Звіт про результати функціонального обстеження структурних підрозділів апарату МВС України надіслано до Нацдержслужби України для підбиття підсумків функціонального обстеження органів державної влади України в 2012 р. та подання пропозицій Кабінету Міністрів України щодо внесення змін до законодавства за результатами цього обстеження.

Водночас, не зважаючи на вжиті керівництвом держави практичні заходи щодо раціоналізації та оптимізації функціональної й організаційної структур органів виконавчої влади, зокрема ОВС, удосконалення їх діяльності, у цьому напрямі залишається ще багато невирішених проблем. Тож фактично не закінчено як на загальнодержавному, так і на відомчому рівні процес функціонального обстеження та аналізу зазначених органів. Крім того, вичерпний перелік завдань і функцій ОВС на сьогодні нормативно не визначено, оскільки зараз триває процес реформування як правоохоронної системи в цілому, так і системи МВС України зокрема. З огляду на те, що функціональна структура органів внутрішніх справ залежить від конкретних умов, у яких вони діють, а також від нормативного

забезпечення діяльності ОВС та окремих служб, вичерпний перелік функцій та завдань МВС України можливий після створення нормативної моделі функціональної структури ОВС України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Методика функціонального обстеження МВС України, його органів, підрозділів та організацій / Т.О. Проценко, І.П. Голосніченко, О.Г. Циганов, П.П. Кульчицький, І.В. Бойко ; за заг. ред. І.П. Голосніченка. – К. : ДНДІ МВС України, 2009. – 36 с.

2. Про Національну антикорупційну стратегію на 2011–2015 роки : Указ Президента України від 21 жовт. 2011 р. № 1001/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 83. – Ст. 3020.

Отримано 31.10.2014

УДК 342.9:351.746.1(477)

В.І. Бунечко,
здобувач ДНДІ МВС України

ПІДСТАВИ ВИНИКНЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНИХ ПРАВОВІДНОСИН ЗА УЧАСТЮ СЛУЖБИ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

У статті розглянуто підстави виникнення адміністративно-деліктних правовідносин за участю Служби безпеки України крізь призму структурних складових елементів механізму адміністративно-правового регулювання. На основі проведеного дослідження здійснено авторське визначення зазначених підстав.

Ключові слова: *правопорушення, відносини, відповідальність, правові відносини, юридичні засоби.*

В статье рассмотрены причины возникновения административно-деликтных правоотношений при участии Службы безопасности Украины сквозь призму структурных составных элементов механизма административно-правового регулирования. На основе проведенного исследования осуществлено авторское определение отмеченных причин.

Ключевые слова: *правонарушение, отношения, ответственность, правовые отношения, юридические средства.*

The paper deals with the causes of administrative and delict relations with the participation of the security service of Ukraine through the prism of structural elements of the mechanism of administrative and legal regulation. On the basis of the study the author's definition of the mentioned reasons is carried out.

Keywords: *delinquency, relationships, responsibility, legal relations, legal means.*

Останнім часом в Україні спостерігається збільшення кількості вчинюваних злочинів та адміністративних правопорушень, що обумовлено особливостями складної ситуації, в якій опинилася наша держава. Разом з тим, незважаючи на висвітлення багатьох аспектів адміністративно-деліктних відносин у роботах В.Б. Авер'янова, А.М. Бандурки, Ю.П. Битяка, І.П. Голосніченка, А.А. Дьоміна, Е.Ф. Демського, Є.В. Додіна, С.В. Ківалова, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, О.В. Кузьменко, Д.М. Лук'янця, О.І. Остапенка, І.В. Панової та інших авторів, підстави виникнення адміністративно-деліктних правовідносин за участю Служби безпеки України (далі – СБУ) ще не знайшли свого висвітлення в теоретичних джерелах. Зазначене обумовлює новизну та актуальність цієї статті, метою написання якої є визначення підстав виникнення адміністративно-деліктних правовідносин за участю СБУ через призму структурних складових елементів механізму адміністративно-правового регулювання.

СБУ – державний правоохоронний орган спеціального призначення, який забезпечує державну безпеку України шляхом виконання завдань, які на нього покладені, зокрема: захисту державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності, економічного, науково-технічного і оборонного потенціалу України, законних інтересів держави та прав громадян від розвідувально-підривної діяльності іноземних спеціальних служб, а також забезпечення охорони державної таємниці [1]. Водночас, незважаючи на унікальний характер і зміст діяльності посадових осіб зазначеного органу, його правоохоронний статус, що

визначений законодавцем, зобов'язує здійснювати й інші завдання, характерні в цілому для системи правоохоронних органів України, але з урахуванням компетенції кожного окремого органу цієї системи. Мова йде про діяльність, пов'язану з вчиненням адміністративного проступку відповідними суб'єктами.

Так, відповідно до п. 4-1 ст. 25 Закону України "Про службу безпеки України" співробітникам СБУ для виконання покладених на них обов'язків надається право складати протоколи про адміністративні правопорушення, віднесені законом до компетенції СБУ, проводити особистий огляд, огляд речей, вилучення речей і документів, застосовувати інші передбачені законом заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення [1].

Реалізація зазначених вище прав та обов'язків виражається в здійсненні покладених на СБУ завдань і уможливлює виникнення адміністративно-деліктних правовідносин за участю СБУ.

Однак законодавством України не визначено чітких критеріїв виникнення таких правовідносин, натомість у науковій сфері простежується дискусія щодо підстав виникнення адміністративно-правових відносин, що породжує прогалину в розумінні підстав виникнення адміністративно-деліктних правовідносин за участю СБУ. Зазначене й актуалізує обрану тему дослідження.

Безпосереднє з'ясування підстав виникнення адміністративно-деліктних правовідносин за участю СБУ вимагає попереднього з'ясування їх місця в системі адміністративно-правових відносин. Тому одразу зазначимо, що в цьому питанні цілком погоджуємося з думкою В.Б. Авер'янова.

Так, класифікація адміністративно-правових відносин передбачає виділення їх певних видів залежно від критеріїв. Зокрема, адміністративно-деліктні правовідносини (юриздикційні) – відносини, що складаються з приводу притягнення до відповідальності за адміністративні провини, є найбільш відомим різновидом правоохоронних відносин (пов'язаних з реалізацією правоохоронної функції адміністративного права), які у свою чергу разом із регулятивними правовідносинами (організація роботи апарату управління, задоволення запитів громадян тощо) за критерієм виконуваних функцій входять до системи адміністративно-правових відносин [2, с. 116].

Водночас, детально досліджуючи адміністративно-деліктні правовідносини, В.Б. Авер'янов стверджує, що вони виникають між правопорушником і правозастосовчим органом (його посадовою особою). Їх певне, умовно кажучи, організуюче значення полягає в тому, що через вжиття заходів впливу, передбачених адміністративно-правовою нормою, держава в особі правомочного органу прагне юридичними засобами забезпечити належну (правомірну, правослухняну) поведінку людини [2, с. 117].

На нашу думку, якщо вести мову про юридичні засоби як необхідні забезпечуючі складові бажаної для держави поведінки людини, необхідно визнати факт віднесення цих засобів до такого правового явища, як механізм адміністративно-правового регулювання, а значить, досліджуючи його проблематику, обов'язковим є дослідження всіх його складових у комплексі.

Так, вітчизняний дослідник С.Г. Стеценко зазначає, що механізм адміністративно-правового регулювання становить внутрішню характеристику того, як право впливає на суспільні відносини для їх врегулювання, де стає зрозумілим, яким чином норма адміністративного права приводиться в рух, починає регулювати суспільні відносини, яким чином суб'єкти адміністративного права можуть впливати на процес правового регулювання. Водночас дослідник відносить до юридичних засобів, об'єднуючи їх в групу органічних складових механізму адміністративно-правового регулювання: а) норми права; б) правові відносини; в) акти реалізації норм права [3, с. 64].

Однак С.Г. Стеценко у своїй праці виділяє й інші функціональні елементи механізму адміністративно-правового регулювання, об'єднуючі їх у іншу групу, зокрема: а) юридичні факти (фактичний склад); б) правова свідомість та правова культура; в) законність; г) акти тлумачення норм права; д) акти застосування норм права [3, с. 65].

З огляду на зазначене вище, стверджуємо, що наведені в другій групі функціональні елементи механізму адміністративно-правового регулювання не можна віднести до юридичних засобів, сукупність яких є складовою сутності самого поняття механізму. Водночас, на нашу думку, самих лише юридичних засобів недостатньо для того, щоб, як стверджує В.Б. Авер'янов, юридичними засобами забезпечити належну (правомірну) поведінку людини.

Так, наприклад, відповідно до п. 5 ст. 262 Кодексу України про адміністративні правопорушення уповноваженими органами (посадовими особами) СБУ може здійснюватися адміністративне затримання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, яке полягає в порушені законодавства України про державну таємницю або здійсненні незаконного доступу до інформації в автоматизованих системах, а також зберіганні спеціальних технічних засобів негласного отримання інформації [4].

На прикладі механізму адміністративно-правового регулювання реалізація зазначеної правоохоронної функції уповноваженими посадовими особами СБУ ґрунтується на органічних його елементах (юридичних засобах), зокрема: нормі права, якою безпосередньо визначено конкретне правило поведінки визначених посадових осіб; актах реалізації норм права – активних та пасивних діях уповноважених суб'єктів правозастосовного органу, шляхом реалізації певного обсягу обов'язків, прав та заборон, які визначені та передбачені відповідними посадовими інструкціями для виконання покладених завдань.

Однак для того, щоб привести в дію або активувати зазначені структурні елементи механізму адміністративно-правового регулювання, необхідні певні підстави. У протилежному випадку адміністративно-деліктні відносини не відбудуться.

Оскільки адміністративно-деліктні правовідносини є різновидом правоохоронних відносин, які у свою чергу входять до системи адміністративно-правових відносин, спробуємо висвітлити та проаналізувати підстави їх виникнення, висунуті сучасними вченими-дослідниками.

На думку В.К. Колпакова, адміністративно-правові відносини виникають внаслідок державної волі, що вимагає від суб'єктів вступити в правові зв'язки між собою на паритетних засадах. Ця воля завжди виражена у формі адміністративно-правового акта. Таким чином, підставою для виникнення цих відносин є та сама адміністративно-правова норма. Внаслідок цього суб'єкти (адресати норми) не можуть відмовитися від вступу у правовідносини, а також не можуть вийти за рамки державних настанов, якими регламентовано їхні взаємні права та обов'язки [5, с. 161].

Без сумніву, адміністративно-правові відносини – результат державної волі. Водночас не можемо погодитися з твердженням В.К. Колпакова стосовно того, що адміністративно-правова норма є єдиною підставою для виникнення адміністративно-правових відносин. На нашу думку, норма права одночасно містить зміст правила поведінки та певні життєві обставини, з яким воно пов'язане, які тільки у своїй сукупності є підставами для виникнення адміністративно-правових відносин загалом та адміністративно-деліктних правових відносин зокрема.

Крім того, викликає заперечення твердження щодо неможливості адресатів норми права відмовитися від вступу у правовідносини. З огляду на адміністративно-деліктні правові відносини, на нашу думку, їх можна охарактеризувати

як вольові відносини. Це означає, що правозастосовні органи хоч і зобов'язані здійснювати активні дії, передбачені нормою права та посадовими обов'язками, якщо адміністративний матеріал підлягає їх компетенції, і, як наслідок, вступити у правові відносини, однак кінцеве прийняте рішення відповідною посадовою особою може реалізуватися в пасивних діях, які проявляються в утриманні від виконання покладених на уповноважену посадову особу обов'язків. У такому разі адміністративно-деліктні правові відносини не відбудуться.

У підручнику "Адміністративне право України" за загальною редакцією Ю.П. Битяка зазначається, що підставою виникнення, зміни або припинення адміністративно-правових відносин є юридичні факти. Це дії та події.

Під діями розуміють факти, які виникають за волею людей. Вони можуть бути як правомірними, так і неправомірними.

Правомірні дії відповідають вимогам адміністративно-правових норм. Адміністративно-правові відносини виникають також у зв'язку з діями окремих громадян і посадових осіб, наприклад, у разі звернення громадянина зі скаргою на дії посадової особи. Крім цього, юридичним фактом, що зумовлює виникнення адміністративно-правових відносин, може бути бездіяльність.

Неправомірні дії – це правопорушення, проступки, що тягнуть за собою застосування заходів примусового впливу. До неправомірних дій належать правопорушення, в тому числі адміністративні та дисциплінарні, за які настає відповідальність, наприклад адміністративна. Адміністративно-правові відносини виникають не тільки в результаті діяльності людей, а й у разі виникнення подій.

Зокрема, події пропонується розуміти як явища, що не залежать від волі людей, але зумовлюють певні правові наслідки.

Цілком погоджуючись із запропонованою підставою виникнення адміністративно-правових відносин, спробуємо висвітлити й інші, наявні в юридичних джерелах підстави виникнення адміністративно-деліктних правових відносин [6, с. 82].

Л.В. Коваль зазначає, що адміністративно-деліктні відносини, як і інші правові відносини, є юридичною формою фактичних відносин. Тому й взаємозв'язок об'єкта і суб'єкта відносин, подібно взаємозв'язку між цими ж елементами в інших правовідносинах, характеризується фактичною єдністю матеріального змісту та юридичної форми. Досліджувані відносини, як і різні правовідносини, носять вольовий характер, оскільки виникають у зв'язку з провиною, і ця вольова поведінка правопорушника є підставою виникнення адміністративно-деліктних відносин [7, с. 40].

Аналіз зазначеного дає підстави висловити думку стосовного того, що поведінка правопорушника як підстава виникнення адміністративно-деліктних правових відносин за участю СБУ є синонімом такого структурного елементу механізму адміністративно-правового регулювання, як юридичний факт.

Наприклад, відповідно до статті 259 Кодексу України про адміністративні правопорушення з метою складення протоколу про адміністративне правопорушення при порушенні законодавства України про державну таємницю, в разі неможливості скласти його на місці вчинення правопорушення, якщо складення протоколу є обов'язковим, порушника може бути доставлено до органів СБУ її співробітником [4].

Отже, спостерігаємо, що підстава виникнення адміністартивно-деліктних правових відносин – вольова поведінка правопорушника, яка характеризується провиною (порушенням законодавства України про державну таємницю). Водночас акт винного проступку суб'єкта-правопорушника адміністративно-деліктних правовідносин є юридичним фактом, що передбачений самою нормою права і активує її для досягнення врегулювання правовідносин, що виникли.

Додатково слід зазначити, що виникнення адміністративно-деліктних правовідносин за участю СБУ відбується не тільки завдяки наявності відповідної норми права та юридичного факту (сукупності юридичних фактів). Оскільки правовідносини – це результат дії норми права на поведінку суб'єктів таких відносин за конкретних життєвих дій та подій, то в цій структурі не вистачає елементу забезпечення реалізації норми права. На нашу думку, в межах теми нашого дослідження таку функцію виконують уповноважені посадові особи органів СБУ в межах своєї компетенції через акти реалізації норм права, тобто виконання своїх посадових обов'язків, використання прав та дотримання заборон, що передбачені для них у зв'язку зі службовою діяльністю.

Отже, підводячи підсумок дослідження, на нашу думку, до підстав виникнення адміністративно-деліктних правових відносин за участю СБУ можна віднести: 1) норму права; 2) юридичний факт (сукупність юридичних фактів); 3) акти реалізації норм права уповноваженими посадовими особами СБУ.

Вважаємо, що зазначені підстави уможливлюють виникнення адміністративно-деліктних правовідносин тільки у своєму комплексі. У іншому випадку суспільні відносини не відбудуться як адміністративно-правові відносини.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про Службу безпеки України : Закон України від 25.03.1992 № 2229-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1992. – № 27. – Ст. 382.

2. Адміністративне право України. Академічний курс : підр. : У двох томах ; / Ред. колегія : В.Б. Аверянов (голова). – Том. 1. Загальна частина. – К. : Видавництво "Юридична думка", 2004. – 584 с.

3. *Стеценко С.Г.* Адміністративне право України : посіб. / С.Г. Стеценко. – К. : Атіка, 2008. – 624 с.

4. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 № 8073-X // Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР). – 1984. – № 51. – Ст. 1122.

5. *Колпаков В.К.* Адміністративне право України : підруч. / В.К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.

6. Адміністративне право України : підруч. для юрид. вузів і фак-тів / Ю.П. Битяк, В.В. Богуцький, В.М. Гаращук та ін. ; за ред. Ю.П. Битяка. – Харків : Право, 2001. – 528 с.

7. *Коваль Л.В.* Административно-деликтное отношение / Л.В. Коваль. – К. : Вища школа, 1979. – 486 с.

Отримано 03.10.2014

УДК 342.922

О.М. Буханевич,
кандидат юридичних наук, доцент

РОЛЬ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ У РОЗВ'ЯЗАННІ ПРОБЛЕМ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

У статті розглянуто наявні проблеми надання адміністративних послуг в Україні, серед яких: довготривалість строків надання; велика кількість схожих послуг; невпорядкованість прийому відвідувачів; обмеженість і незручність для громадян "прийомних годин"; покладення на споживачів послуг обов'язків зі збирання довідок і погоджень; відсутність бланків та інших формулярів, які повинні заповнюватися споживачами адміністративних послуг, тощо. Наведений досвід вирішення подібних проблем на прикладі інших держав.

Ключові слова: *адміністративна процедура, адміністративні послуги, строки надання, споживачі адміністративних послуг.*

В статье рассмотрены существующие проблемы предоставления административных услуг в Украине, среди которых: продолжительность сроков предоставления; большое количество похожих услуг; несогласованность приема посетителей; ограниченность и неудобство для граждан "приемных часов"; возложение на потребителей услуг обязанностей по сбору справок и согласований; отсутствие бланков и других формуляров, которые должны заполняться потребителями административных услуг, и тому подобное. Приведен опыт решения подобных проблем на примере других государств.

Ключевые слова: *административная процедура, административные услуги, сроки предоставления, потребители административных услуг.*

The paper reviews the existing problems of administrative services in Ukraine, including: terms of providing long-term; a large number of similar services; disorder of the reception; limitations and inconvenience to citizens' reception hours; laying on the customer service several duties to collect certificates and approvals; lack of forms and other forms that must be filled by the consumers of administrative services, and so on. The experience of solving problems similar to the example of other countries is stated.

Keywords: *administrative procedure, administrative services, terms of rendering, consumers of administrative services.*

Переорієнтація діяльності органів публічної адміністрації на публічно-сервісну, що відбувається в рамках адміністративної реформи, зумовлена усвідомленням та визнанням в Україні пріоритетів потреб людини щодо реалізації її прав та свобод. Результатом є введення до функціонального масиву органів публічної адміністрації функції надання адміністративних послуг. Це стало можливим після прийняття спеціального нормативно-правового акта, а саме Закону України "Про адміністративні послуги" [1].

Наведений підхід вітчизняного законодавця не є новим. На теренах пострадянського простору вже прийнято схожі закони, зокрема в Російській Федерації 27 липня 2010 року прийнято Закон "Про організацію надання державних і муніципальних послуг" [2], в Республіці Казахстан 15 квітня 2013 року прийнято Закон "Про державні послуги" [3] тощо. Обраний шлях є орієнтиром для ство-

рення системи "турботливих" органів вітчизняної влади, діяльність яких буде схвально сприйнята та позитивно оцінена кожним громадянином.

Однак незважаючи на прийняття спеціального закону в Україні, який мав би створити зручні та доступні умови для отримання адміністративних послуг, що є основним завданням, яке має вирішуватися органами державної влади та місцевого самоврядування, нині він винятково рамково-декларативний нормативний акт. Про це свідчать статистичні дані дослідження на замовлення Центру політико-правових реформ, проведеного Фондом "Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва". Зокрема, при оцінці якості надання адміністративних послуг думки населення України розділилися: 33 % дали задовільну оцінку, 32 % – погану. Оцінюють якість надання адміністративних як добру значно менше – 12 %. Серед найбільш позитивних елементів при наданні адміністративних послуг найчастіше були зазначені: коректність поведінки посадових осіб (19 %), чітке пояснення щодо усіх обставин справи та потрібних документів (16 %), швидкий розгляд справи (16 %). Жодних позитивних елементів у отриманні послуг не побачили 21 % серед тих, хто за послугами звертався [4].

Наявні проблеми надання адміністративних послуг та пропозиції щодо їх вирішення відображені у великій кількості публіцистичних джерел. Їх досліджували В. Б. Авер'янов, В. М. Гаращук, І. Б. Коліушко, О. О. Сосновик, Г. В. Писаренко, М. М. Тернущак, В. П. Тимощук, Л. В. Ткаченко та багато інших.

Згадані вище вчені неодноразово загострювали свою увагу на конкретних проблемах, що виникають при наданні адміністративних послуг. Серед таких проблем можемо виокремити основні, зокрема: довготривалість строків надання; велика кількість схожих послуг; невпорядкованість прийому відвідувачів; обмеженість і незручність для громадян "прийомних годин"; покладення на споживачів послуг обов'язків зі збирання довідок і погоджень; відсутність бланків та інших формулярів, які повинні заповнюватися споживачами адміністративних послуг, тощо. Частими є випадки некоректного поводження з громадянами, зневаги до їхньої гідності. Територіально-предметна розпорошеність офісів з надання послуг призводить до особистого відвідування декількох органів влади задля отримання однієї адміністративної послуги, відсутність альтернативного способу звернення за адміністративною послугою [5].

Зазначений перелік можна продовжувати та констатувати, що із введенням в дію нового Закону "Про адміністративні послуги" говорити про високу (відмінну) якість їх надання ще зарано. Наведені проблеми, вважаємо, виникають внаслідок недосконалого правового регулювання надання адміністративних послуг.

В Україні окрім згаданого Закону, надання адміністративних послуг регулюється відомчими наказами, якими затверджуються Стандарти надання конкретної послуги. Поряд із стандартами надання адміністративних послуг затверджуються інформаційна та технологічна картки тої чи іншої адміністративної послуги.

Інформаційна картка адміністративної послуги містить інформацію про суб'єкта надання адміністративної послуги, місцезнаходження його структурного підрозділу, який здійснює надання послуг, нормативно-правові акти, якими регулюється надання адміністративних послуг, деякі умови отримання послуги (підстави, необхідні документи та вимоги до них, строк надання, перелік підстав для відмови у наданні послуги та способи отримання адміністративної послуги). Змістом технологічної картки адміністративної послуги є етапи опрацювання заяви про надання послуги відповідальними особами відповідних структурних підрозділів відповідальних за такі етапи та строки їх виконання [6].

Схоже правове регулювання надання адміністративних послуг і в Республіці Казахстан, Російській Федерації та деяких інших країнах. Так, в Республіці

Казахстан, відповідно до ст. 19 "Надання державних послуг послугонадавачами" Закону "Про державні послуги", вимоги та порядок надання державних (адміністративних) послуг визначаються стандартом та регламентом адміністративної послуги. Статтями 14 та 17 наведеного Закону встановлюються вимоги щодо змісту регламенту та стандарту державних послуг. Зокрема, у стандарті державної послуги обов'язково вказуються: загальні положення (найменування органу, що надає послугу та органу, який її розробив), порядок надання державної послуги (строки, форма, результат, оплата послуги, графік роботи, перелік документів тощо). У регламенті адміністративної послуги передбачено: загальні положення, опис порядку дій структурних підрозділів, їх конкретних працівників у процесі надання адміністративної послуги. Необхідно звернути увагу вітчизняного законодавця на п. 4 ст. 17, яким передбачено, що регламент надання адміністративної послуги обов'язково окремо повинен містити порядок взаємодії з центром обслуговування населення, а також порядок використання інформаційних систем у процесі надання адміністративної послуги [3].

У Російській Федерації державні та муніципальні послуги (у тому числі й адміністративні) надаються згідно з адміністративними регламентами конкретної послуги, яких внаслідок здійснення адміністративної реформи було прийнято велику кількість відповідно до переліку послуг, що надаються. Нині в Російській Федерації прийнято таку кількість адміністративних регламентів, що деякі вчені, аналізуючи сукупність нормативно-правових актів, починають обґрунтовувати формування так званого "регламентного права", яке регулює відносини у сфері реалізації державних функцій та надання адміністративних послуг органами державної влади. Втім, незважаючи на правову заформалізованість діяльність органів публічного управління, говорити про якість публічного управління не можна [7].

Схожою є ситуація і в Україні. Вона зумовлена гострою необхідністю забезпечення матеріальних норм Закону України "Про адміністративні послуги". Велика кількість стандартів надання адміністративних послуг та зосередження уваги на їх підготовку призводить до закритості діяльності органів публічної адміністрації з приводу їх надання, і як наслідок –недоступність отримання таких послуг населенням. До того ж нормативна формалізація надання окремих послуг призводить до їх дробіння та відсутності очікуваного процесуального результату забезпечення їх отримання. Замість отримання однієї послуги громадянин повинен отримати декілька схожих. Наведені проблеми призводять до утворення черг, подання споживачами послуг великої кількості документів, втрати дорогоцінного часу, затягування строків отримання послуги та додаткового навантаження на суб'єктів надання адміністративних послуг.

Неодноразово наголошувалося про складність процедури отримання адміністративних послуг в Україні. Наведене може призвести до негативного досвіду окремих країн Центральної Азії, які, зокрема, обрали, як і Україна, шлях виключення із загального права про адміністративні процедури та окремо нормативно врегульовують надання адміністративних послуг. Це призводить до фрагментарності регулювання надання таких послуг. У майбутньому все-таки виникне необхідність зібрати усі процедурні норми у єдиний закон. Наразі врегулювання надання адміністративних послуг "стандартами" лише вказує на короткочасний прогрес, який перешкоджає та відтерміновує створення спеціального процедурного законодавства.

Г. В. Писаренко з цього приводу слушно говорить, що процедури є найважливішим засобом стандартизації надання адміністративних послуг, адже вони визначають такі аспекти надання адміністративних послуг, як, наприклад, строки надання адміністративних послуг, способи звернення за адміністративною

послугою тощо. Проте поряд з процедурами для впорядкування сфери адміністративних послуг та оцінки якості адміністративних послуг застосовуються й інші – критерії (наприклад, доступність послуги/органу, наявність інформації про послугу тощо) [8, с. 131–132], які містяться у стандартах адміністративних послуг.

У розвинених країнах світу вже діють процедурні Закони, зокрема, у США "Про правила адміністративної процедури", в ФРН "Про адміністративну процедуру", у Швейцарії "Про адміністративні процедури", в Іспанії "Про правовий режим публічної адміністрації та загальну адміністративну процедуру". Схоже правове регулювання передбачено у правовому полі Австрії, Польщі, Чехословаччини, Франції, Японії тощо [9, с. 125].

Можливо констатувати, що наявність окремого процедурного закону усе ж залишає окреме регулювання певних видів справ. Щодо цього сформовано дві основних моделі застосування загальних та спеціальних груп процедурних норм. Так, перша модель передбачає застосування норм процедурного закону у випадку коли це питання не регулюється спеціальними процедурними нормами [10, с. 121]. Наведений тип регулювання використав законодавець Республіки Казахстан та деяких країн зі схожими правовими моделями у яких вже прийнято та введено в дію Закон "Про адміністративні процедури". Однак наведений шлях не зовсім перспективний для України, у зв'язку із тим, що прийняття "рамкового" процедурного закону не вирішить наявних проблем. Окрім цього, норми такого закону будуть регулювати, як зазначалося, лише надання адміністративних послуг, процедура яких не встановлена спеціальними нормами.

Друга модель базується на принципі першочерговості загальних процедурних норм спеціального закону, які застосовуються у всіх належних до його компетенції справах. Прикладом є Закон Федеративної Республіки Німеччини "Про адміністративну процедуру", який головним чином регулює порядок видання індивідуальних актів та укладення публічно-правових договорів, але не регулює процедуру прийняття нормативних актів та фактичні дії адміністрації [10, с. 121]. Відповідно до такого нормативно-правового акта, адміністративною процедурою вважається діючу назовні діяльність органів влади, спрямовану на перевірку передумов, підготовку і прийняття адміністративного акта, яким є кожне розпорядження, рішення, що приймає орган влади для врегулювання окремої справи у сфері публічного права (§ 35 Закону) [11].

Зважаючи на те, що в Україні найменш розвиненою є саме процедурна частина надання адміністративних послуг надзвичайно важливим є запровадження у сфері управління раціональних та демократичних адміністративних процедур на кшталт німецької моделі.

Нині, з метою врегулювання на законодавчому рівні великої кількості процедурних відносин в управлінській діяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб та на виконання відповідних доручень Кабінету Міністрів України, Міністерством юстиції України розроблено проект Адміністративно-процедурного кодексу України, який знаходиться на розгляді Верховної Ради України.

У проекті Кодексу необхідно передбачити, як і в Законі Федеративної Республіки Німеччини "Про адміністративну процедуру" [12], принцип верховенства права, який полягатиме у забезпеченні пріоритету прав і свобод людини та громадянина, справедливості і гуманності відповідно до Конституції та законів України; принцип законності забезпечуватиметься здійсненням державним органом процедурних дій та прийняттям рішень виключно на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; принцип повноти, об'єктивності та неупередженості зводиться до забезпечення

всебічності, повноти та об'єктивності з'ясування обставин адміністративної справи, безпосереднього дослідження доказів та інших матеріалів, недопущення у діяльності державного органу проявів будь-якої неправомірної заінтересованості в результатах розгляду та вирішення адміністративної справи; принцип етичності у стосунках полягає у дотриманні учасниками провадження поважного, ввічливого і коректного ставлення один до одного.

Щодо окремих процедур надання адміністративних послуг, то необхідно було б, щоб Кодекс встановлював загальну процедуру надання таких послуг, а спеціальна частина врегульовувалась окремими нормативно-правовими актами.

Чітка і максимально повна процедурна регламентація способу діяльності органів виконавчої влади під час надання адміністративних послуг унеможливить зловживання при здійсненні посадовими особами своїх повноважень, що, у свою чергу, сприятиме забезпеченню дотримання прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб. Крім того, законодавче встановлення адміністративної процедури надання адміністративних послуг сприятиме утвердженню конституційного принципу, за яким органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2013. – № 32. – Ст. 409.

2. Про організацію надання державних і муніципальних послугя : Закон РФ.

3. Про державні послуги : Закон Республіки Казахстан.

4. Якість надання адміністративних послуг: оцінка населення. Оцінки діяльності центрів надання послуг у 10 містах України [Електронний ресурс]. –Режим доступу : http : // dif.org.ua/en/publications/press-relizy/jakist-nadaistah-ukraini.htm.

5. *Тимощук В.* Адміністративні послуги : посіб. / [В. Тимощук] ; Швейцарсько-український проект "Підтримка децентралізації в Україні –DESPRO". – К. : ТОВ "Софія-А", 2012. – 104 с.

6. Про затвердження інформаційної та технологічної карток адміністративної послуги з надання Державною архівною службою дозволу на виготовлення документів страхового фонду, виробництво технічних засобів оброблення інформації і технологічного оснащення, що має відповідати вимогам технічного захисту інформації з обмеженим доступом : Наказ Державної архівної служби України від 26.06.2014 № 77.

7. Общее право административных процедур и его значение для специальных отраслей публичного права : материалы IV Международной научно-практической конференции по административному праву, Алмата,15–16 ноября 2013 г.

8. *Писаренко Г.М.* Адміністративні послуги в Україні : організаційно-правові аспекти : дис... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Г.М. Писаренко ; Одеська національна юридична академія. – О., 2006.

9. *Барциц И.Н.* Административные процедуры: перспективы правовой регламентации и "чувство меры" / И.Н. Барциц // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2008. – № 1. – С. 124–142.

10. *Школик А.М.* Порівняльне адміністративне право : навч. посіб. для юридичних факультетів та факультетів міжнародних відносин / А.М. Школик. – Львів : ЗУКЦ, 2007. – 308 с.

11. Административно-процессуальное право Германии Verwaltungsrechtsschutz in Deutschland : Закон об административном производстве ; Закон об административно-судебном процессе; Законодательство об исполнении административных решений / В. Бергман ; пер. с нем. – М. : Волтерс Клувер, 2007. – 288 с.

12. Законодавче регулювання питання надання адміністративних послуг органами виконавчої влади [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : //www.minjust.gov.ua/4628.

Отримано 17.09.2014

УДК 351.746.1(477)

О.В. Калінін,
здобувач Державного науково-дослідного
інституту МВС України

РОЛЬ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЯК ФАКТОРУ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ СЛУЖБИ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

У статті визначено особливості ролі громадського контролю як фактору підвищення ефективності діяльності Служби безпеки України, яка полягає у наданні можливості отримати зворотний зв'язок від інститутів громадянського суспільства щодо доцільності вибору тих чи інших методів та способів діяльності правоохоронних органів взагалі та Служби безпеки України зокрема; реагувати на наявність небезпечних тенденцій у діяльності спецслужб, пов'язаних із незаконним обмеженням прав і свобод людини і громадянина; своєчасно попереджувати неефективне витрачання бюджетних коштів, а також попередити зловживання повноваженнями працівниками правоохоронних органів, порушення ними норм закону для захисту певних політичних або фінансово-економічних угруповань.

***Ключові слова**: громадський контроль, Служба безпеки України, правоохоронні органи, відкритість і прозорість діяльності, підвищення ефективності діяльності.*

В статье определены особенности роли общественного контроля как фактора повышения эффективности Службы безопасности Украины, которая заключается в предоставлении возможности получить обратную связь от институтов гражданского общества относительно целесообразности выбора тех или иных методов и способов деятельности правоохранительных органов вообще и Службы безопасности Украины в частности; реагировать на наличие опасных тенденций в деятельности спецслужб, связанных с незаконным ограничением прав и свобод человека и гражданина; своевременно предупреждать неэффективное расходование бюджетных средств, а также предупредить злоупотребления полномочиями работниками правоохранительных органов, нарушение ими норм закона для защиты определенных политических или финансово-экономических группировок.

***Ключевые слова:** общественный контроль, Служба безопасности Украины, правоохранительные органы, открытость и прозрачность деятельности, повышение эффективности деятельности.*

The paper identifies the particular role of the social control as a factor of increasing the efficiency of the Security Service of Ukraine, which is to provide the opportunities to obtain feedback from civil society regarding the appropriateness of the choice of different methods and techniques of law enforcement agencies in general and of the Security Service of Ukraine in particular; to respond to the presence of dangerous trends in the activities of intelligence agencies, relating to the unlawful restriction of the rights and freedoms of a man and citizen; a timely manner to prevent wasteful spending of budget funds, and to prevent abuse of power by law enforcement officers, breach by them of the preview to protect certain political, financial, or economic groups.

***Key words**: social control, the Security Service of Ukraine, law enforcement agencies, openness and transparency, improvment of the efficiency of operations.*

Останнім часом спостерігається збільшення кількості досліджень, пов'язаних із проблемами громадського контролю, що цілком закономірно, адже в українському суспільстві зростає значення цього явища. Проблемам розвитку громадського контролю присвячено роботи О.Ф. Андрійко, С.Г. Брателя, В.М. Гаращука, О.А. Мартиненка, О.М. Музичука та інших. Разом з тим, проблематика впливу громадського контролю на діяльність Служби безпеки України досліджена нині ще недостатньо. Зазначене зумовлює актуальність і новизну цієї статті, метою написання якої є визначення ролі громадського контролю як фактору підвищення ефективності діяльності Служби безпеки України.

Як справедливо зазначає С.Г. Братель, на сучасному етапі розвитку України одним із найактуальніших питань є залучення громадськості до процесу здійснення контролю і, як результат цього, ефективності та прозорості діяльності органів публічної влади. В Україні процес контролю ще не є дійсно прозорим, а діяльність влади не завжди зрозуміла населенню. Закритість влади від громадськості, особливо при прийнятті управлінських рішень, є суттєвим гальмівним фактором на шляху демократичних перетворень. Сучасне законодавство України надає певні можливості для взаємодії органів публічної влади з громадськістю, але технології та методи цієї взаємодії ще потребують свого впровадження та вдосконалення. Розбудова України як правової, демократичної держави вимагає також структурних перетворень та нових підходів до роботи органів міліції, зокрема, до здійснення громадського контролю за їх діяльністю [1, с. 85–87]. Особливостями громадського контролю, як аргументовано зазначає О.М. Музичук, є те, що 1) він є механізмом участі недержавних суб'єктів в управлінні правоохоронною справою; 2) його суб'єкти не можуть втручатись у професійну діяльність правоохоронних органів, а незначний обсяг контрольних повноважень переважної більшості з них зумовлює необхідність введення у законодавчий обіг такого терміна як "громадський нагляд"; 3) рішення суб'єктів громадського контролю, як правило, мають рекомендаційний характер; 4) має профілактичну та попереджувальну спрямованість; 5) отримав фрагментарне нормативне визначення у національному законодавстві [2, с. 54–58].

Відповідно до ст. 2 Закону України "Про Службу безпеки України" на останню покладається у межах визначеної законодавством компетенції захист державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності, економічного, науково-технічного і оборонного потенціалу України, законних інтересів держави та прав громадян від розвідувально-підривної діяльності іноземних спеціальних служб, посягань з боку окремих організацій, груп та осіб, а також забезпечення охорони державної таємниці. До завдань Служби безпеки України також входить попередження, виявлення, припинення та розкриття злочинів проти миру і безпеки людства, тероризму, корупції та організованої злочинної діяльності у сфері управління і економіки та інших протиправних дій, які безпосередньо створюють загрозу життєво важливим інтересам України [3].

Для виконання покладених на Службу безпеки України завдань, зокрема щодо отримання контррозвідувальної чи розвідувальної інформації, забезпечення безпеки розвідувальних заходів, захисту своїх сил, засобів та інформаційних систем і обліків, а також джерел розвідувальної інформації, вони застосовують методи і засоби оперативно-розшукової діяльності у порядку, визначеному в Законі України "Про оперативно-розшукову діяльність", з урахуванням особливостей, передбачених цим Законом [4].

Законодавством визначені певні обмеження щодо застосування методів і засобів в оперативній діяльності, зокрема: методи і засоби діяльності Служби

безпеки та розвідувальних органів не повинні завдавати шкоди життю, здоров'ю, честі і гідності людей; для одержання інформації забороняється застосовувати технічні засоби, психотропні, хімічні та інші речовини, які пригнічують волю або завдають шкоди здоров'ю людей та навколишньому середовищу; забороняється залучати до виконання оперативно-розшукових завдань медичних працівників, священнослужителів, адвокатів, якщо особа, щодо якої вони мають здійснювати оперативно-розшукові заходи, є їх пацієнтом чи клієнтом.

Правові акти у сферах оперативно-розшукової, контррозвідувальної та розвідувальної діяльності передбачають й інші гарантії законності під час здійснення оперативної діяльності.

Особливістю діяльності спеціальних служб є те, що вона не може бути настільки ж прозорою, наскільки прозора діяльність інших органів державної влади. Більшість питань, як правило, не можуть публічно обговорюватися та піддаватися критиці. Оприлюднення інформації, пов'язаної з досягненнями та можливостями спецслужб, може призвести до розкриття їх мети та методів роботи. Звичайно, це суттєво зменшить ефективність їх діяльності.

Щоб виконувати поставлені завдання на високому рівні, певні сфери діяльності не можуть бути відкритими та прозорими. Передусім це стосується відомостей щодо джерел, операцій, методів і засобів збору даних, а також анонімності співробітників та захисту накопиченої спецслужбами інформації. Як відомо, переважну більшість розвідувальної інформації розвідка отримує завдяки людям. Однак, якщо спецслужби не зможуть гарантувати захист і конфіденційність у роботі з "джерелами", бажаючих співпрацювати з ними, очевидно, поменшає.

При цьому не вся інформація, що стосується спецслужб, має залишатися закритою. У демократичному суспільстві спецслужби "відкривають" населенню номери своїх телефонів, факсів, електронні адреси та адреси своїх приймалень, роблячи крок назустріч людям і підвищуючи рівень довіри до себе.

Таємною має бути лише інформація, поширення якої може завдати шкоди національним інтересам країни. Спеціальні служби не повинні вдаватися до засекречення інформації, щоб приховати власні помилки, недоліки і зловживання [5]. Така ситуація призводить до стагнації відносин у правоохоронних органах, їх нездатності виконати свої функції та завдання.

Аналіз рекомендацій ПАРЄ (Резолюція 1402/1999) стосовно демократичного контролю за внутрішніми службами безпеки дозволяє виділити такі основні вимоги щодо його здійснення:

1. Органи законодавчої влади мають створювати чіткі й адекватні закони, зокрема, які визначають види оперативної діяльності, що загрожують порушенням прав громадян, умови її здійснення, вимоги щодо дотримання законності. Ці органи також мають контролювати бюджет спецслужб, зокрема шляхом вибіркових перевірок і надання річних звітів про використання бюджетних коштів.

2. Органи виконавчої влади повинні здійснювати послідовний контроль за діями спецслужб, наприклад, зобов'язуючи їх надавати щорічні звіти про свою діяльність.

Відповідний міністр повинен нести політичну відповідальність за нагляд над спецслужбами, а його відомство – мати можливості для ефективного контролю. Він також зобов'язаний надавати в парламент річні звіти про діяльність внутрішніх служб безпеки. З урахуванням моделі побудови спецслужб: американської, британської чи французької, вказана рекомендація у країнах-членах Ради Європи реалізується лише за наявності цієї вимоги у національному законодавстві.

3. Органи судової влади повинні мати право на проведення активного попереднього і наступного контролю, зокрема право надавати дозвіл на здійснення окремих заходів, що можуть призвести до порушення прав людини. Основним принципом наступного контролю є розгляд судом звернень громадян щодо порушення їх прав органом безпеки.

4. Інші органи (наприклад, омбудсмен, уповноважений із захисту інформації) мають бути наділені правом здійснювати постійний контроль (у будь-яких справах) за спецслужбами;

5. Приватні особи повинні мати право доступу до інформації, зібраної внутрішніми службами безпеки. Винятки щодо реалізації цього права, пов'язані з інтересами національної безпеки, мають бути визначені законом [6].

Зазначене дає усі підстави для висновків про те, що основні принципи побудови системи цивільного контролю за діяльністю Служби безпеки України, які закріплені у рекомендаціях ПАРЄ, нині враховано, а також сформовано і врегульовано у правовому відношенні чіткий механізм здійснення постійного контролю за діяльністю СБ України на всіх рівнях, зокрема:

Верховною Радою України ухвалено низку законів у сфері безпеки, які врегульовують організацію та діяльність СБ України та інших правоохоронних органів і спеціальних служб. Поточний контроль за роботою Служби безпеки і додержанням нею законів покладено на профільні комітети Верховної Ради, а використання бюджетних коштів – на Рахункову палату;

постійний контроль за діяльністю СБ України здійснюється Президентом України та Уповноваженим із питань контролю за діяльністю Служби безпеки;

органи суду надають дозволи на проведення заходів, які тимчасово обмежують права людини і громадянина. Усі громадяни можуть звертатися до суду із заявами щодо можливого порушення їх конституційних прав;

Уповноважений Верховної Ради з прав людини розглядає звернення громадян щодо можливих порушень їх прав; вносить подання з питань дотримання прав і свобод громадян Генеральному прокурору, керівникам правоохоронних органів та спецслужб; надає відповідні пропозиції щодо прийняття законодавчих актів;

кожний громадянин відповідно до Закону "Про інформацію" може звернутися до спецслужб чи правоохоронних органів з того чи іншого питання. Такі запити обов'язково розглядаються відповідно до компетенції та вимог закону [6].

Отже, роль громадського контролю як фактору підвищення ефективності діяльності Служби безпеки України полягає, на нашу думку, у тому, що:

по-перше, громадський контроль дає можливість отримати зворотний зв'язок від інститутів громадянського суспільства щодо доцільності вибору тих чи інших методів та способів діяльності правоохоронних органів взагалі та Служби безпеки України зокрема; по-друге, він дозволяє своєчасно реагувати на наявність небезпечних тенденцій у діяльності спецслужб, пов'язаних із незаконним обмеженням прав і свобод людини і громадянина, По-третє, за його допомогою можна своєчасно попереджувати неефективне витрачання бюджетних коштів, спрямованих на забезпечення діяльності Служби безпеки України; по-четверте, здійснення громадського контролю дозволяє попередити зловживання повноваженнями працівниками правоохоронних органів, порушення ними норм закону для захисту певних політичних або фінансово-економічних угруповань.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Братель С.Г.* Нормативно-правове регулювання забезпечення демократичного цивільного контролю за діяльністю міліції / С.Г. Братель // Право України. – 2005. – № 5. – С. 85–87.

2. *Музичук О.М.* Громадський контроль за діяльністю правоохоронних органів в Україні / О.М. Музичук // Наше право. – 2010. – № 3. – С. 54–58.

3. Про Службу безпеки України: Закон України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1992. – № 27. – Ст. 382.

4. Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1992. – № 22. – Ст. 303.

5. Методи і засоби виконання завдань [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // www.sbu.gov.ua/sbu/control/uk/publish/article?art_id=83547&cat_id=83546.

6. Демократичний контроль за діяльністю СБ України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // www.sbu.gov.ua/sbu/control/uk/publish/article?art_id=65649&cat_id=83189.

Отримано 16.10.2014

УДК 342.9:347.963

О.М. Кальчук,
здобувач ДНДІ МВС України

МЕХАНІЗМ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРАВОЗАХИСНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ ТА ЙОГО СТРУКТУРНІ ЕЛЕМЕНТИ

У статті розглянуто та проаналізовано погляди вчених на механізм адміністративно-правового регулювання, а також його структурні елементи. Побудовано структуру механізму адміністративно-правового регулювання правозахисної діяльності органів прокуратури України та подано його визначення.

Ключові слова: *механізм адміністративно-правового регулювання, правозахисна діяльність, правові відносини, структурні елементи, юридичні засоби.*

В статье рассмотрены и проанализированы взгляды ученых на механизм административно-правового регулирования, а также его структурные элементы. Построена структура механизма административно-правового регулирования правозащитной деятельности органов прокуратуры Украины и дано его определение.

Ключевые слова: *механизм административно-правового регулирования, правозащитная деятельность, правовые отношения, структурные элементы, юридические средства.*

In the paper the views of scientists on the mechanism of the legal regulation, as well as their structural elements are considered and analyzed. The structure of mechanism of the legal adjusting of the activities on the protection of rights of organs of office of public prosecutor of Ukraine is offered and its definition is given.

Keywords: *mechanism of legal regulation, activity on the protection of rights, legal relations, structural elements, legal means.*

Органи прокуратури України здійснюють свої повноваження на підставі додержання норм Конституції України та чинних на її території законів незалежно від будь-яких органів державної влади, посадових осіб, а також рішень громадських об'єднань чи їх органів [1, ст. 6]. Зазначені повноваження нерідко реалізуються під час здійснення уповноваженими посадовими особами органів прокуратури України правозахисної діяльності, спрямованої на державне гарантування охорони прав громадян. Водночас правозахисна діяльність – явище складне та динамічне, яке має свою специфіку та особливості, викликані виникненням і реалізацією суспільних відносин, що мають бути урегульованими нормами права.

Однак жодна правова база не є досконалою, вона постійно перебуває в процесі адаптації до кола тих питань, які потребують урегулювання. У свою чергу, удосконалення правової бази вимагає розуміння процесу взаємодії державного правоохоронного органу, наприклад, з фізичною особою задля вирішення конкретного питання щодо захисту її прав. Саме тому, на нашу думку, необхідним є дослідження явища, яке в адміністративному праві дістало назву механізму адміністративно-правового регулювання.

Значний вклад у дослідження цього явища зробили такі вчені, як: М.Г. Александров, С.С. Алексєєв, К.Г. Волинська, В.В. Галунько, М.В. Кравчук,

М.В. Макарейко, Т.А. Плугатар, О.Ф. Скакун, С.Г. Стеценко, І.М. Шопіна та ін. Водночас дослідження механізму адміністративно-правового регулювання правозахисної діяльності органів прокуратури України та його складових елементів залишилося поза увагою зазначених вчених.

Визначення, осмислення сутності механізму правового регулювання тісно пов'язане з розумінням правового регулювання. У межах інструментальної інтерпретації правове регулювання аналізується у вигляді складової частини правового впливу. Однак більш прийнятною є позиція, за якою правовий вплив та правове регулювання розглядаються як самостійні форми дії права. За такого підходу механізм дії права охоплює механізм правового регулювання та механізм правового впливу. З іншого боку, правове регулювання та механізм правового регулювання є різнопорядковими явищами правової дійсності. Цей механізм є складовою частиною (компонентом) правового регулювання, що забезпечує його функціонування. Неврахування цієї умови призводить до ототожнення правового регулювання та його механізму. Така точка зору в цілому характерна для прихильників комплексного, насамперед, діяльнісно-інструментального підходу до трактування механізму правового регулювання. Враховуючи сильні та слабкі теоретико-методологічні сторони наявних способів осмислення механізму правового регулювання, зроблено вибір на користь інструментального. Головний аргумент – його відповідність вихідній загальноприйнятій інтерпретації права як особливого регулятора суспільних відносин. З огляду на зазначене, під механізмом правового регулювання потрібно розуміти систему правових засобів, за допомогою яких забезпечується стабільність суспільних відносин шляхом найбільш оптимального поєднання індивідуальних, громадських та державних інтересів членів соціуму з метою створення умов для прогресивного розвитку кожної особистості. При цьому означений механізм характеризується низкою ознак. Особливу увагу потрібно звернути на забезпечення системно-функціонального, взаємокорелятивного бачення правових засобів, зокрема норм права та його окремих різновидів, у процесі правового регулювання суспільних відносин [10, с. 78].

Вперше термін "механізм адміністративно-правового регулювання" був використаний у юридичних джерелах С.С. Алексєєвим, заслужено отримавши визнання широкого загалу вчених. Його сутність дослідник розуміє як взяту в єдності всю сукупність юридичних засобів, за допомогою яких забезпечується правовий вплив на суспільні відносини [2, с. 18]. Це визначення поклало початок подальшим дослідженням зазначеного правового явища та його структурних елементів, які дозволяють детально зрозуміти функціонування механізму.

Аналіз та дослідження подальших підходів вчених до розуміння механізму адміністративно-правового регулювання дає можливість зробити висновок про переважну одностайність вчених у розумінні зазначеного поняття.

Так, наприклад, сучасний дослідник С.Г. Стеценко розуміє його як сукупність правових засобів, за допомогою яких здійснюється регулювання суспільних відносин у сфері адміністративного права. Водночас дискусійним серед вчених є коло структурних складових (елементів) механізму адміністративно-правового регулювання та їх поділ на групи [3, с. 64].

Водночас для формування поняття механізму адміністративно-правового регулювання правозахисної діяльності органів прокуратури України та аргументованого виділення його структурних елементів необхідним є розуміння здійснення розмежування адміністративного-правового регулювання на загальне та конкретне. У першому випадку слід вивчити загальний вплив права на суспільні відносини задля їх урегулювання, а в другому – дослідженню підлягає реально діючий механізм адміністративно-правового регулювання правозахисної діяльності

органів прокуратури України, враховуючи відповідну його специфіку та особливості відносин, що виникають у процесі її втілення.

Отже, спробуємо висвітлити та проаналізувати наявні в наукових джерелах підходи вчених до розуміння категорії механізму адміністративно-правового регулювання та його структурних елементів з позиції правозахисної діяльності органів прокуратури України.

На думку Х.П. Ярмакі, складовими елементами механізму правового регулювання є норма права (нормативні акти), правовідносини, акти тлумачення й застосування норм права, адміністративні договори та способи правового регулювання (дозволяння, дозвіл, заборона). Вчений зазначає, що, будучи структурними елементами єдиного механізму юридичного впливу на загальнодержавні відносини, вони тісно пов'язані між собою. Сукупність зазначених юридичних засобів у тій чи іншій послідовності присутня в механізмі будь-якого галузевого правового регулювання [4, с. 82].

З точки зору І.П. Голосніченка, механізм адміністративно-правового регулювання є явищем похідним від механізму правового регулювання і загалом використовується для здійснення цієї функції такий саме комплекс юридичних засобів, що і в будь-якій іншій галузі права [5, с. 24].

С.Г. Стеценко, досліджуючи механізм адміністративно-правового регулювання, його структурні елементи поділяє на дві групи: 1) органічні (норми права, правові відносини, акти реалізації норм права (обов'язків)); 2) функціональні (юридичні факти (фактичні склади), правова свідомість, правова культура, акти тлумачення норм права, законність, акти застосування норм права) [3, с. 65–67].

Погоджуючись з поділом структурних елементів механізму на органічні та функціональні, Т.В. Євчук у процесі дослідження проблем нагляду прокуратури за діяльністю органів внутрішніх справ України до першої групи відносить: норми права, правові відносини, акти реалізації норм права; до другої групи: юридичні факти, законність, акти тлумачення норм права, акти застосування норм права [6, с. 32].

Акти реалізації норм права в цьому випадку – це процес втілення в життя приписів правових норм через поведінку суб'єктів адміністративного права. У механізмі адміністративно-правового регулювання прокурорського нагляду реалізація норм права відбувається шляхом здійснення самого процесу нагляду та складання актів прокурорського реагування на виявлені недоліки і порушення законності в діяльності органів внутрішніх справ України.

Вчений також зазначає, що оскільки реалізація норм права в кінці обов'язково передбачає наявність акту, який має врегульовувати правовідносини, що виникають внаслідок наглядової діяльності працівників прокуратури за діями працівників міліції, то такими актами є постанови, подання, приписи, протести, накази, розпорядження, договори, доручення та інші нормативні документи.

Аналізуючи запропоновані групи складових механізму, можна аргументовано виділити серед основних елементів механізму адміністративно-правового регулювання правозахисної діяльності органів прокуратури України: 1) норми права; 2) акти реалізації норм права; 3) правові відносини [6, с. 33].

Однак не можна погодитися з твердженням Т.В. Євчука стосовно форм реалізації приписів правових норм через поведінку суб'єктів адміністративного права, що реалізуються шляхом здійснення самого процесу нагляду та складання актів прокурорського реагування на виявлені недоліки і порушення законності в діяльності органів внутрішніх справ України.

Більш доречним та повним вбачається підхід до розуміння реалізації на практиці приписів правових норм права під час здійснення правозахисної діяльності посадовими уповноваженими особами органів прокуратури шляхом: 1) дотримання

заборон; 2) виконання юридичних обов'язків; 3) використання прав в межах своїх службових обов'язків; 4) застосування владної діяльності, що характеризується виданням відповідного юридичного акту.

У такому разі прокурорський нагляд у процесі здійснення правозахисної діяльності можна віднести до такої форми реалізації актів норм права, як виконання юридичного обов'язку, а складання актів прокурорського реагування – до форми застосування владної діяльності, що характеризується виданням відповідного юридичного акту. Водночас у процесі реалізації зазначених форм актів застосування норм права відбувається реалізація форми дотримання, оскільки її існування та активізація законодавчо визначені і закріплені.

Так, у ст. 6 Закону України "Про прокуратуру" мова йде про те, що органи прокуратури здійснюють свої повноваження на основі дотримання законодавства України. Тому, виконуючи свої юридичні обов'язки, що проявляється в активних діях з боку посадових осіб органів прокуратури України, постійно відбувається дотримання конкретних заборон, реалізація яких проявляється в пасивній поведінці щодо утримання від конкретних дій [1, ст. 6].

Зокрема, відповідно до ст. 46 Закону України "Про прокуратуру" сумісництво служби в органах прокуратури з роботою на підприємствах, в установах чи організаціях, а також з будь-яким підприємництвом не допускається, за винятком наукової і педагогічної діяльності [1, ст. 46].

Згідно зі ст. 21 зазначеного закону не допускається проведення перевірки без надання копії постанови представнику підприємства, установи, організації незалежно від форм власності, підпорядкованості чи приналежності, фізичній особі-підприємцю [1, ст. 21].

Не слід забувати, що під час здійснення правозахисної діяльності посадові особи органів прокуратури мають права, реалізація яких у формі використання відбувається завжди поряд з іншими формами актів застосування норм права як структурного елементу механізму адміністративно-правового регулювання правозахисної діяльності органів прокуратури України.

Тобто можна констатувати, що акти реалізації норм права виражаються в чотирьох формах: виконання; використання; дотримання; застосування.

Переходячи до розгляду наступного елементу механізму адміністративно-правового регулювання правозахисної діяльності органів прокуратури України, зупинимо увагу на такому важливому його елементі, як юридичний факт.

Так, О.Ф. Скакун пропонує розглядати юридичні факти як конкретні життєві обставини, із якими норми права пов'язують виникнення, зміну або припинення правовідносин [7, с. 272].

Тобто, з огляду на вже визначені елементи механізму правозахисної діяльності, можна стверджувати, що норми права самі собою не можуть активувати реалізацію норм права з боку посадових осіб органів прокуратури України, що здійснюють правозахисну діяльність, і спричинити виникнення та реалізацію правових відносин. Необхідним є конкретний життєвий факт або сукупність фактів, з якими пов'язана активізація і дія норми права у формах актів реалізації норм права, що призведе до виникнення та врегулювання суспільних відносин у сфері правозахисної діяльності.

Отже, юридичний факт (фактичний склад) як елемент механізму адміністративно-правового регулювання правозахисної діяльності органів прокуратури України має бути в основі структурних складових зазначеного механізму.

Дослідження таких структурних складових механізму адміністративно-правового регулювання, як правова свідомість та правова культура [8, с. 18] дозволяє зробити висновок про те, що серед вчених найбільш часто висловлюються думки про недоцільність включення зазначених елементів до структури механізму.

Вважаємо, що аргументація наведеного вище в основному спирається на те, що правова свідомість та правова культура не відносяться до юридичних засобів, за допомогою яких забезпечується правовий вплив на суспільні відносини. Натомість їх можна віднести до правових явищ.

Водночас, на нашу думку, правова свідомість та правова культура відіграють значну роль, забезпечуючи якісний вплив на дію всього механізму адміністративно-правового регулювання правозахисної діяльності органів прокуратури України.

Справа в тім, що здійснення правозахисної діяльності посадовими особами органів прокуратури України вимагає особливого рівня пізнання, розуміння та застосування права в процесі виконання службових обов'язків, який відповідає юристам-практикам, що разом з наявністю юридичної освіти є критерієм для заміщення посад у органах прокуратури України та подальшого здійснення правозахисної діяльності. Тому, на нашу думку, правова свідомість та правова культура є важливими, бажаними та необхідними структурними елементами механізму адміністративно-правового регулювання правозахисної діяльності органів прокуратури України, навіть не зважаючи на факт неналежності до юридичних засобів.

Розкриваючи зміст законності як функціонального елементу механізму адміністративно-правового регулювання, С.Г. Стеценко розуміє його як правовий режим суспільного життя, котрий характеризується неухильним дотриманням норм права всіма суб'єктами правових відносин. Як функціональна складова механізму адміністративно-правового регулювання законність затребувана суспільним середовищем, державою, окремими громадянами. Законність сприяє якісному здійсненню державного управління. Для громадян законність – це засіб, за допомогою якого вони захищаються від порушення своїх прав, свобод і законних інтересів [3, с. 67].

Аналізуючи зазначене вище визначення, одразу слід зауважити, що законність як структурний елемент механізму адміністративно-правового регулювання правозахисної діяльності, як і правова свідомість та правова культура, не відноситься до юридичних засобів. Водночас, погоджуючись з думкою С.Г. Стеценка стосовно його розуміння правового режиму, зазначаємо, що, на наш погляд, місце законності як правового явища знаходиться поза межами механізму адміністративно-правового регулювання. Законність – це явище, на варті якого має стояти правозахисна діяльність уповноважених посадових осіб органів прокуратури України, а значить і робота механізму адміністративно-правового регулювання правозахисної діяльності органів прокуратури України. Разом з тим, показник режиму законності в державі має бути показником ефективності дії відповідного конкретного механізму адміністративно-правового регулювання.

Розглядаючи акти тлумачення норм права як структурний елемент механізму адміністративно-правового регулювання, І.М. Шопіна стверджує: метою актів тлумачення норм права є забезпечення одноманітної практики розуміння та застосування тих чи інших положень норм адміністративного права; акти тлумачення норм адміністративного права не можуть виходити за межі змісту, встановленого джерелами права [9, с. 151].

Під час здійснення правозахисної діяльності тлумачення норм права має особливе значення, оскільки необхідність однозначного і повного розуміння положень норм законодавства посадовими особами органів прокуратури України прямо пов'язана з ефективною реалізацією зазначеної діяльності. Здійснення такого тлумачення виражається в підготовці відомчих нормативно-правових актів, які, перш за все, не повинні суперечити нормам законодавства України та містити роз'яснення норм законів України. В іншому випадку виконавці правозахисної

діяльності під час реалізації своїх посадових повноважень на практиці зустрічаються з таким правовим явищем, як колізія.

Отже, підсумовуючи зазначене вище, на нашу думку, доцільно запропонувати визначення механізму адміністративно-правового регулювання правозахисної діяльності органів прокуратури України: це система юридичних засобів, за допомогою яких уповноважені посадові особи органів прокуратури України на основі правової свідомості та правової культури здійснюють вплив на суспільні відносини, які виникають у зв'язку з здійсненням ними правозахисної діяльності, що проявляється в досягненні бажаного для держави режиму законності.

До структурних елементів зазначеного механізму можна віднести: 1) норми права; 2) акти реалізації норм права і обов'язків; 3) правові відносини; 4) юридичні факти; 5) правову свідомість; 6) правову культуру; 7) акти тлумачення норм права.

Таким чином, специфіка адміністративно-правового регулювання правозахисної діяльності органів прокуратури полягає ще й у тому, що, з одного боку, вона відбувається в особливих внутрішньоорганізаційних умовах (комплектування особового складу, проходження служби, атестування, службові відрядження), а з іншого – спрямовується на забезпечення як постійних або тимчасових (ситуаційних), так і загальнодержавних та регіональних явищ чи процесів. Тому основним орієнтиром для розвитку й удосконалення елементів механізму адміністративно-правового регулювання правозахисної діяльності органів прокуратури України мають стати інтереси людини. Виступаючи у вигляді юридичної технології задоволення таких інтересів, зазначений механізм має бути соціально ціннісним, забезпечувати належний правопорядок у державі, сприяти визначенню якісно нової соціальної ролі органів прокуратури України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про прокуратуру : Закон України від 5.11.1991 № 1789-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1991. – № 53. – Ст. 793.

2. *Алексеев С.С.* Механизм правового регулирования в социалистическом государстве / С.С. Алексеев. – М. : Юридическая литература, 1966. – 187 с.

3. *Стеценко С.Г.* Адміністративне право України : посібник / С.Г. Стеценко. – К. : Атіка, 2008. – 624 с.

4. *Ярмакі Х.П.* Механізм адміністративно-правового регулювання / Х.П. Ярмакі // Південноукраїнський правовий часопис. – 2013. – № 3. – С. 81–87.

5. *Голосніченко І.П.* Попередження корисливих проступків засобами адміністративного права / І.П. Голосніченко. – К., 1991. – С. 91.

6. *Євчук Т.В.* Механізм адміністративно-правового регулювання нагляду прокуратури за діяльністю органів внутрішніх справ України / Т.В. Євчук // Наука і правоохорона. – 2014. – № 1. – С. 31–35.

7. *Скакун О.Ф.* Теория государства и права : учеб. / О.Ф. Скакун. – Харьков : Консум; Ун-т внутр. дел, 2000. – 704 с.

8. *Курагин Г.Г.* Механизм ведомственного правового регулирования органов внутренних дел / Г.Г. Курагин. – М., 1976. – С. 18.

9. *Шопіна І.М.* Адміністративно-правове регулювання управління органами внутрішніх справ України : монографія / І.М. Шопіна. – К. : "МП Леся", 2011. – 426 с.

10. *Кривицький Ю.В.* Механізм правового регулювання в сучасній теорії права / Ю.В. Кривицький // Часопис Київського університету права. – 2009. – № 4. – С. 74–79.

Отримано 30.09.2014

УДК 342.9:347.963

О.М. Кобилянський,
здобувач ДНДІ МВС України

ЗМІСТ ВНУТРІШНЬОАДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОВІДНОСИН, ЩО ВИНИКАЮТЬ У ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

У статті визначено поняття та особливості змісту адміністративних правовідносин, що виникають у внутрішньоорганізаційній діяльності органів прокуратури, охарактеризовано права та обов'язки суб'єктів, що складають зміст цих правовідносин.

Ключові слова: *органи прокуратури, адміністративні правовідносини, внутрішньоадміністративні правовідносини, елементи адміністративних правовідносин за участю органів прокуратури, зміст адміністративних правовідносин.*

В статье определено понятие и особенности содержания административных правоотношений, возникающих в внутриннеорганизационной деятельности органов прокуратуры, охарактеризованы права и обязанности субъектов, составляющие содержание этих правоотношений.

Ключевые слова*: органы прокуратуры, административные правоотношения, внутреннеадминистративные правоотношения, элементы административных правоотношений с участием органов прокуратуры, содержание административных правоотношений.*

The paper defines the concept and content of administrative legal relations arising in intraorganizational activity of the Prosecutor's office, the rights and obligations of the entities that make up the content of these relations are described.

Keywords: *Prosecutor's office, administrative legal relations, internal administrative legal relations, elements of administrative relations with the participation of prosecutors, content of administrative relations.*

Органи прокуратури та інші учасники вступають в адміністративні правовідносини з метою реалізації своєї компетенції, тобто відповідних завдань, повноважень, прав та обов'язків. Права та обов'язки суб'єктів адміністративних правовідносин складають зміст цих відносин. Тому зміст є тим елементом досліджуваної категорії правовідносин, який, з одного боку, впливає на спрямованість цих правовідносин, тобто на їх об'єкт, а з іншого – визначає адміністративно-правовий статус сторін. Особливістю змісту адміністративних правовідносин є те, що права і обов'язки, які входять до його структури, визначаються виключно законодавством або управлінськими актами.

У науковій літературі питання визначення складу адміністративно-правових відносин досліджували ряд таких науковців, як В.Б. Авер'янов, С.М. Алфьоров, О.М. Бандурка, І.Л. Бачило, Ю.П. Битяк, В.В. Копєйчиков, Ю.М. Козлов, С.А. Кулинич, Є.В. Курінний, І.В. Озерський, Д.М. Павлов, А.О. Селіванов, В.С. Стефанюк, Ю.А. Тихомиров, В.О. Шамрай, В.В. Шуба, М.К. Якимчук та багато інших. Однак питання змісту внутрішньоадміністративних правовідносин, що виникають в діяльності органів прокуратури, в сучасній науці адміністративного права ґрунтовно не досліджувались, що обумовлює актуальність теми цієї статті.

Метою статті є визначення змісту зовнішньо-адміністративних правовідносин, що виникають в діяльності органів прокуратури. Для досягнення поставленої мети слід вирішити такі завдання: визначити поняття та склад змісту адміністративних правовідносин; виявити особливості змісту адміністративних правовідносин, що виникають у діяльності органів прокуратури; охарактеризувати зміст внутрішньо-адміністративних правовідносин, що виникають за участю органів прокуратури.

Ще раз наголосимо, що традиційно в правовій науці до юридичного змісту правовідносин включають два елементи: суб'єктивне право і юридичний обов'язок, якими пов'язані суб'єкти правовідносин. Причому суб'єктивне право – це можливість певної поведінки, а юридичний обов'язок – це поведінка належна, необхідна [1, с. 29]. Отже, взаємний зв'язок між суб'єктами правовідносин обумовлений кореспондуючими правами та обов'язками цих суб'єктів. Це означає, що обов'язковою умовою вступу сторін у певний вид правовідносин є виникнення обумовлених законодавством, договором або адміністративно-управлінськими актами обов'язків у однієї сторони правовідносин та прав у іншої. Причому належне виконання свого обов'язку зобов'язаною стороною є умовою реалізації права уповноваженої сторони.

Більшість науковців зазначають, що зміст правовідносин, в тому числі адміністративних, характеризується синтезом фактичного та юридичного. А.Ю. Олійник та О.О. Підопригора визначають юридичний зміст як адміністративні суб'єктивні права та юридичні обов'язки суб'єктів правовідносин, тобто можливості імперативних дій уповноважених суб'єктів і необхідність відповідних дій зобов'язаних суб'єктів. Фактичний зміст, на думку авторів, – це сама поведінка суб'єктів адміністративних правовідносин, їх діяльність, у якій реалізуються суб'єктивні права та юридичні обов'язки сторін [2, с. 59]. Таким чином, юридичний та фактичний зміст співвідносяться як потенційна можливість скористатися правом або необхідність виконати обов'язок та використана можливість або виконаний обов'язок.

О.І. Харитонова дотримується протилежної точки зору. Зокрема, вона вважає, що такий підхід викликає заперечення, оскільки юридичний зв'язок між певними суб'єктами за своєю сутністю є ніщо інше як власне правове відношення за участю цих суб'єктів. З цих міркувань, на думку автора, більш точним буде не поділяти зміст правовідносин на матеріальний та юридичний, а вести мову про зміст правовідносин, як про єдине поняття, що охоплює суб'єктивні права та обов'язки учасників останніх [3, с. 101]. Однак така думка видається досить суперечливою, оскільки не всі правовідносини виникають з моменту виконання однією зі сторін свого юридичного обов'язку. Частина ж з них виникає значно раніше (наприклад, з моменту укладення договору або видання адміністративно-управлінського акту). Тому в таких правовідносинах права та обов'язки залишаються деякий час потенційною можливістю або необхідністю. Це фактично вказує на доцільність виділення юридичного та фактичного змісту правовідносин.

Що стосується змісту адміністративних правовідносин, то цей елемент має свої специфічні особливості, обумовлені сферою їх виникнення та реалізації. Зокрема, суб'єктивні права, що складають зміст адміністративних правовідносин, не можуть визначатись договором або угодою сторін, оскільки вони чітко регламентуються нормами адміністративного законодавства, деталізуються в управлінських актах. Характерною особливістю змісту адміністративних правовідносин також є те, що, як правило, права та обов'язки уповноваженого суб'єкта тісно пов'язані між собою, а в деяких випадках навіть співпадають, утворюючи єдине правове явище – повноваження. Так, якщо вести мову про права та обов'язки суб'єктів владних повноважень, слід зазначити, що виникнення права в такого

суб'єкта тягне відповідний обов'язок. Наприклад, право прокурора здійснити перевірку є за визначених умов одночасно і його обов'язком, оскільки не виконання цього обов'язку призведе до порушення прав іншого суб'єкта. Крім того, реалізація права провести перевірку тягне за собою цілий ряд інших обов'язків: здійснити її у визначені строки, у встановленому порядку тощо.

Зміст адміністративних правовідносин за участю органів прокуратури утворюють відповідні суб'єктивні права та обов'язки органів прокуратури та іншого учасника цих правовідносин.

В.В. Шуба зміст адміністративно-правових відносин, які виникають у діяльності органів прокуратури, визначає як вид і міру можливої (дозволеної) та належної (необхідної) поведінки, які передбачені адміністративно-правовими нормами, перебувають у тісному взаємозв'язку, тобто є взаємозалежними, і забезпечуються державою [4, с. 147]. Таким чином, зміст цих правовідносин утворюють права та обов'язки прокурорів усіх рівнів, а також права та обов'язки іншого учасника цих правовідносин (громадян, юридичних осіб, суб'єктів державно-владних повноважень тощо).

Отже, визначимо такі особливості змісту адміністративних правовідносин, що виникають у діяльності органів прокуратури: 1) права та обов'язки визначаються нормами адміністративного або іншого законодавства або актами державного управління; 2) права та обов'язки, що складають зміст цих правовідносин, завжди кореспондують між собою і носять взаємообумовлений характер; 3) права та обов'язки прокурора тісно пов'язані між собою та утворюють його посадові повноваження; 4) зміст цих правовідносин складають права та обов'язки прокурорів різних рівнів між собою у внутрішньо-адміністративних правовідносинах, і органів прокуратури (прокурорів) та іншого суб'єкта (громадянина, юридичної особи, органу державного управління) – в зовнішньо-адміністративних; 5) використання права та виконання обов'язку в адміністративних правовідносинах спрямовані на утворення сприятливих організаційних умов для виникнення інших видів правовідносин.

Основні права та обов'язки органів прокуратури у внутрішньо-адміністративних правовідносинах визначені Законом України "Про прокуратуру" [5] та наказами Генерального прокурора України "Про організацію роботи і управління в органах прокуратури" [6], "Про організацію роботи з кадрами в органах прокуратури" [7] та іншими.

Аналіз цих нормативно-правових актів дозволяє виділити такі права та обов'язки уповноваженої сторони (керівників прокуратури всіх рівнів, керівників управлінь, відділів та підрозділів, керівників оперативних, координаційних та інших робочих груп) внутрішніх адміністративних правовідносин:

– визначати поточну, щорічну та перспективну потребу в кадрах, організовувати добір та розстановку кадрів;

– організовувати стажування вперше призначених прокурорів або стажування при переведенні прокурора на вищу посаду, призначати керівників стажування, затверджувати план стажування тощо;

– організовувати підготовку прокурорів, здійснювати постійну взаємодію з Національною академією прокуратури України, розробляти спільно з методичними відділами плани підготовки та підвищення кваліфікації підпорядкованих прокурорів;

– організовувати прийняття вперше призначеними прокурорами присяги в офіційній обстановці в місячний термін з дня призначення;

– організовувати проведення атестації прокурорів, здійснювати оцінку її результатів, розробляти на основі цієї оцінки індивідуальні плани підвищення кваліфікації;

– організовувати роботу з формування кадрового резерву, щорічно переглядати кадровий резерв, планувати індивідуальну роботу з прокурорами, зарахованими до кадрового резерву;

– затверджувати графік щорічних, додаткових та інших видів відпусток, узгоджувати час відпусток тощо;

– розглядати питання щодо призначення та звільнення підпорядкованих прокурорів, направляти копії наказів про призначення або звільнення прокурорів до Головного управління кадрового забезпечення в п'ятиденний строк з дня підписання;

– розглядати питання про присвоєння класних чинів відповідно до Положення про класні чини працівників органів прокуратури України [8];

– надавати вказівки та розпорядження підпорядкованим працівникам виключно в письмовій формі стосовно розподілу повноважень між прокурорами одного рівня, призначення прокурорів, відповідальних за окремі ділянки роботи, покладання на прокурорів наглядових функцій з врахуванням рівня завантаженості підпорядкованих прокурорів тощо;

– видавати накази з питань організації роботи прокурорів за окремими напрямками діяльності органів прокуратури;

– розробляти та затверджувати посадові інструкції прокурорів відповідного рівня та положення про відділи та підрозділи органів прокуратури;

– затверджувати регламент діяльності прокуратури відповідного рівня, де визначати методи та процедуру управлінської діяльності з питань розподілу повноважень між керівниками різного рівня, роботи структурних підрозділів та їх взаємодії, підготовки і проходження документів тощо;

– здійснювати методичне керівництво роботою закріплених прокуратур на певному напрямі;

– здійснювати оперативний контроль за своєчасним і повним виконанням управлінських рішень підпорядкованими прокурорами;

– вивчати якість актів прокурорського реагування та інших документів, вживати заходів для усунення недоліків при їх підготовці, надавати фахову практичну допомогу працівникам закріплених прокуратур;

– затверджувати план діяльності прокуратури відповідного рівня або окремого відділу чи підрозділу, забезпечувати відповідність планів вимогам часу, цілеспрямованість, конкретність і реальність визначених в планах заходів;

– затверджувати плани щодо проведення комплексних та галузевих перевірок підпорядкованих прокуратур, надавати їм практичну допомогу та проводити методичне навчання;

– вивчати та візувати всі завдання та вказівки, що надходять від органів прокуратури вищого рівня та реєструвати в організаційно-контрольних підрозділах, у старших прокурорів прокуратур міст з районним поділом, відповідальних за здійснення організаційного забезпечення управлінських заходів;

– повідомляти прокурорів вищого рівня про порушення та недоліки, виявлені в поточній діяльності підпорядкованих прокурорів;

– здійснювати аналітичну роботу, вивчати статистичну інформацію щодо стану законності у відповідному регіоні;

– ініціювати, організовувати та проводити оперативні, координаційні та інші робочі наради з підпорядкованими прокурорами, а за необхідності – із залученням прокурорів вищого рівня, працівників інших правоохоронних органів, представників органів державної влади тощо;

– організовувати роботу науково-методичної ради при Генеральній прокуратурі України або відділу організації науково-методичної роботи Головного

управління організаційного та правового забезпечення, а в самостійних структурних підрозділах – організаційно-методичних відділів щодо розробки ними методичних рекомендацій щодо удосконалення форм та методів управління в органах прокуратури, підвищення ефективності наглядової діяльності тощо;

– здійснювати контроль за законністю та якістю наглядової діяльності підпорядкованих прокурорів, за необхідності призначати та проводити службові перевірки, накладати дисциплінарні стягнення тощо;

– направляти до вищестоящих прокуратур протягом п'яти днів з моменту підписання один з примірників відповідних документів (планів роботи, положень, інструкцій, інформаційних листів тощо);

– здійснювати організаційне забезпечення управлінських заходів Генерального прокурора України і прокурорів обласного рівня та міст з районним поділом, контроль за виконанням їхніх доручень, додержанням вимог наказів та інших документів з питань організації роботи.

Цей перелік прав та обов'язків зобов'язаних керівників прокуратур, відділів та підрозділів як суб'єктів внутрішніх адміністративних правовідносин є далеко не повним. На кожному рівні керівник здійснює властиві йому адміністративні повноваження, виконує адміністративні обов'язки, які залежать від рівня керівної посади, яку займає прокурор.

До прав та обов'язків зобов'язаної сторони (пам'ятаючи про подвійний статус керівних прокурорів, які в правовідносинах з підпорядкованими прокурорами займають уповноважене становище, а з вищестоящими – підпорядковане) внутрішніх адміністративних правовідносин в діяльності органів прокуратури належать:

– подавати заяви про проходження стажування на вищій посаді, про зарахування до кадрового резерву на вищу посаду, про надання щорічної основної або додаткової відпустки згідно з затверджених графіком відпусток або інші заяви, які стосуються проходження служби в органах прокуратури відповідно до законодавства;

– приймати присягу протягом місяця після фактичного призначення на посаду прокурора вперше;

– постійно вдосконалювати свою професійну майстерність, проходити навчання згідно з індивідуальним планом підвищення кваліфікації тощо;

– брати участь у плануванні своєї роботи, враховуючи власну завантаженість та спеціалізацію, подавати на розгляд пропозиції щодо включення до плану своєї роботи відповідного напрямку діяльності;

– неухильно та точно виконувати всі законні накази та розпорядження свого керівника та накази вищестоящих керівників за умови попереднього візування такого наказу безпосереднім керівником;

– проходити стажування перед призначенням на вищу посаду, точно виконувати вказівки керівника стажування;

– проходити атестацію в порядку та з періодичністю, що визначені законодавством;

– брати участь у нарадах та засіданнях прокуратури відповідного рівня за дорученням свого керівника, виступати на цих нарадах, вносити пропозиції та зауваження з питань, що розглядаються;

– самостійно узагальнювати результати своєї роботи, формувати відповідні статистичні дані по своїй діяльності та подавати їх керівнику або іншому прокурору, відповідальному за складання статистичних та інших звітів по відповідному району, місту або області тощо.

Таким чином, зміст внутрішньоадміністративних правовідносин, що виникають у діяльності органів прокуратури, складає велика кількість кореспондуючих між собою прав та обов'язків учасників цих правовідносин. У більшості видів внутрішньо-адміністративних правовідносин становище прокурора (керівника) обумовлене подвійністю його правового статусу. Зокрема, прокурор виступає одночасно і зобов'язаним (щодо вищестоящих прокурорів), і уповноваженим суб'єктом (щодо підпорядкованих прокурорів та піднаглядних суб'єктів). Саме тому прокурор як суб'єкт адміністративних правовідносин поряд з правами завжди має обов'язки, обумовлені його адміністративно-правовим статусом.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Основы государства и права : учебное пособие для поступающих в вузы / под ред. О.Е. Кутафина. 7-е изд., перераб. и доп. – М. : Юристъ, 2000. – 416 с.

2. Правознавство : підручник / А.Ю. Олійник, О.О. Підопригора, В.В. Копєйчиков, А.М. Колодій. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – 748 с.

3. *Харитонова О.І.* Адміністративно-правові відносини : концептуальні засади та правова природа : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07 / О.І. Харитонова. – Одеса, 2004. – 437 с.

4. *Шуба В.В.* Адміністративно-правові відносини в діяльності органів прокуратури України : загальнотеоретичні аспекти : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 // В.В. Шуба. – Дніпропетровськ, 2006. – 200 с.

5. Про прокуратуру : Закон України від 05.11.1991 № 1789-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1991. – № 53. – Ст. 793.

6. Про організацію роботи і управління в органах прокуратури : Наказ Генерального прокурора України від 26 грудня 2011 року № 1гн [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102.

7. Про організацію роботи з кадрами в органах прокуратури : Наказ Генерального прокурора України від 15 грудня 2011 року № 8 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102.

8. Про затвердження Положення про класні чини працівників органів прокуратури України : Постанова Верховної Ради України від 06.11.1991 № 1795-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1992. – № 4. – Ст. 14.

Отримано 21.11.2014

УДК 327:323.28(477)

І.М. Коропатнік,
кандидат юридичних наук, доцент

ПРОБЛЕМИ ПОБУДОВИ СИСТЕМИ ЦИВІЛЬНО-ВІЙСЬКОВОГО СПІВРОБІТНИЦТВА В УКРАЇНІ В УМОВАХ ПРОВЕДЕННЯ АНТИТЕРОРИСТИЧНОЇ ОПЕРАЦІЇ

У статті на підставі аналізу досвіду країн-членів НАТО в галузі побудови системи цивільно-військового співробітництва визначено напрями її розвитку в Україні за сучасних умов.

Ключові слова: *цивільно-військове співробітництво, цивільно-військові відносини, правове регулювання, антитерористична операція, громадянське суспільство.*

В статье на основании анализа опыта стран-членов НАТО в области построения системы гражданско-военного сотрудничества определены направления ее развития в Украине в современных условиях.

Ключевые слова: *гражданско-военное сотрудничество, гражданско-военные отношения, правовое регулирование, антитеррористическая операция, гражданское общество.*

In paper on the basis of an analysis of the experience of member countries of NATO in the field of building of the system of a civil and military cooperation the directions of its development in Ukraine in modern conditions are defined.

Key words: *civil and military cooperation, civil and military relations, legal regulation, anti-terrorist operation, civil society.*

За умов проведення в Україні антитерористичної операції гостро постає питання забезпечення територіальної цілісності нашої держави, безпеки її громадян. Як свідчить аналіз ситуації в зоні конфлікту, організація протидії незаконним військовим формуванням, повернення контролю держави над окупованими територіями значною мірою залежать від поєднання зусиль Збройних Сил України, інших військових формувань та правоохоронних органів з суб'єктами громадянського суспільства. Завдяки консолідації дій військових формувань, волонтерських та правозахисних громадських об'єднань вже вдалося частково подолати негативні наслідки руйнації системи оборони України протягом багатьох років. Разом з тим, кінцевою метою проведення антитерористичної операції на території Донецької та Луганської областей після завершення військової операції проти незаконних військових формувань та відновлення контролю по периметру державного кордону є подолання терористичних загроз та чинників, що їх спричиняють, силами військових формувань.

Виконання цих завдань потребує тісної співпраці військових частин та підрозділів з представниками місцевого населення, що є невластивою функцією для військових формувань. Для цього необхідне створення потужної та розгалуженої системи цивільно-військового співробітництва, розрахованої на тривалий час існування, яка буде виступати інструментом такої взаємодії.

Разом з тим, сьогодні спостерігається недостатність теоретико-методологічних напрацювань у цій сфері, що в поєднанні із прогалинами в нормативно-правовому забезпеченні цивільно-військового співробітництва обумовлює актуальність та

новизну цієї статті. Метою написання статті є аналіз досвіду країн-членів НАТО в галузі побудови системи цивільно-військового співробітництва та визначення напрямів її розвитку в Україні.

Вважається, що методологічні основи концепції цивільно-військового співробітництва було закладено в роботі С. Хантінгтона "The Soldier and the State: Theory and Politics of Civil-Military Relations", виданій у 1957 році [1]. Положення цієї книги сприймалися й сприймаються досі неоднозначно: про це, зокрема, свідчить й той факт, що назву описаних у ній відносин в україномовній та російськомовній науковій літературі часто перекладають як військово-цивільні, підкреслюючи таким чином пріоритетність у цих відносинах військової організації держави [2, с. 7–13]. Надалі базові положення щодо можливих моделей співпраці громадянського суспільства й військової організації держави було розвинуто С. Хантінгтоном у доповіді на конференції з цивільно-військових відносин, що проводилася Міжнародним форумом демократичних досліджень і Європейським центром досліджень в галузі безпеки імені Джорджа Маршалла. Вчений проводить розмежування між моделями побудови цивільно-військових відносин у демократичних та авторитарних (поставторитарних) державах за ознакою наявності об'єктивного цивільного контролю. Цей вид контролю передбачає: 1) високий рівень військового професіоналізму та усвідомлення військовими обмеженого характеру їх військової компетенції; 2) фактичне підпорядкування військових цивільному політичному керівництву, яке приймає основні рішення в галузі зовнішньої та військової політики; 3) визнання політичним керівництвом за військовими певної сфери професійної компетенції та автономії; 4) як результат – наявність мінімального втручання військових у політику, а політиків – у військову сферу [3, с. 29–34].

На цих положеннях у майбутньому було побудовано методологічну базу нових досліджень, за результатами яких було з'ясовано, що молоді демократичні держави в цілому досягають у сфері побудови нових цивільно-військових відносин більших успіхів ніж у інших сферах політичного та економічного життя держави. Зокрема, словенський вчений А. Беблер, вивчаючи особливості цивільно-військових відносин у Східній Європі, робить висновок про концептуальний характер змін, які відбулися з 1989 року, і виокремлює як критерії таких змін: підвищення прозорості оборонної політики та посилення в багатьох випадках контролю з боку парламенту та громадської думки; збільшення кількості цивільних працівників військових відомств; радикальні кадрові перестановки вищого командного складу збройних сил; позбавлення від впливу СРСР і, як наслідок, – розробка нових доктрин національної безпеки; часткова передислокація збройних сил та зміни їх складу; посилення ролі колегіального керівництва збройних сил; відносна політична нейтралізація збройних сил; ідеологічний плюралізм; скасування дискримінації віруючих; припинення кримінального переслідування за ухилення від служби за моральними чи релігійними ознаками [4].

Практичний етап реалізації концепції цивільно-військового співробітництва розпочався в другій половині 80-х років минулого століття й був пов'язаний із діяльністю Організації Північно-Атлантичного договору (НАТО). Під час врегулювання численних міжетнічних конфліктів у країнах Східної та Південної Європи із залученням міжнародного миротворчого контингенту з усією гостротою постали проблеми відбудови зруйнованої інфраструктури в постраждалих регіонах, відновлення нормальної діяльності органів територіальної організації населення, а також створення умов для недопущення таких конфліктів у майбутньому. Вирішити ці проблеми суто військовими методами було неможливо. Результати переосмислення цих проблем знайшли спочатку своє відображення в директиві Військового комітету НАТО № 411, прийнятій у серпні 1997 року, де військово-цивільне

співробітництво визначається як "військова операція, основним завданням якої є підтримка цивільної влади, населення, міжнародних та урядових організацій, яка буде сприяти реалізації військових цілей" [5]. Згодом у прийнятій на Вашингтонському саміті 23–25 квітня 1999 року Стратегічній концепції НАТО визначається, що взаємодія між об'єднаними збройними силами і цивільним оточенням (включаючи урядові і неурядові організації) в операційній зоні є провідною умовою успіху операцій.

Слід зазначити, що, незважаючи на наявність у діяльності НАТО певних елементів цивільно-військового співробітництва, зокрема, під час проведення військових операцій, його інституціоналізація відбулася досить пізно. При цьому під інституціоналізацією розуміється створення системи навчання персоналу, наявність необхідного для діяльності цього персоналу обладнання та матеріалів, а також існування теоретико-методологічної бази функціонування цього персоналу та виконання ним певних завдань. Перша доктрина цивільно-військового співробітництва була підготовлена за результатами аналізу попередніх місій, зокрема, у 90-ті роки минулого століття на Балканах. Зокрема, на підставі узагальнення кращого досвіду в цій сфері біло визначено принципи, функції та обов'язки підрозділів CIMIC.

Союзну спільну доктрину цивільно-військового співробітництва (Allied Joint Doctrine for Civil-Military Cooperation, або AJP-9) як перший узагальнюючий документ, в якому було викладено концепцію зазначеного виду співробітництва, було підготовлено під керівництвом Штабу Верховного Головнокомандувача Збройних Сил НАТО в Європі (Supreme Headquarters Allied Powers Europe, або SHAPE). Вона набула чинності в червні 2003 року. За своїм змістом вона була націлена в першу чергу на вирішення оперативних питань. Питання планування цивільно-військового співробітництва було нормативно визначено окремо, вони були закріплені у Функціональній настанові з планування (NATO CIMIC Functional Planning Guide (CFPG). Окремо було врегульовано практичні питання тактичного рівня в документі під назвою Тактика, методи і процедури діяльності (Tactics, Techniques and Procedures (TTPs) у 2004 році. Ці базові документи складають нормативно-правову основу діяльності у сфері цивільно-військового співробітництва НАТО.

Практичне втілення положень цих документів розпочинається в січні 2003 року як багатонаціональний проект, який спочатку фінансувався шістьма країнами-членами НАТО (Чеською Республікою, Данією, Німеччиною, Нідерландами, Норвегією та Польщею). За результатами реалізації цього проекту Група цивільно-військової співпраці "Північ" офіційно отримала статус Міжнародного військового штабу НАТО. Завдяки цій групі командувачі НАТО і цивільні установи можуть створити потрібні умови для налагодження зв'язку між цивільними та військовими протягом усього періоду проведення операцій, а особливо – при проведенні післяконфліктних заходів з підтримання миру. Отже, цивільно-військові відносини – це ще й значний фактор гуманітарної допомоги, допомоги з подолання наслідків катастроф, інших операцій у разі надзвичайних ситуацій цивільного характеру, які виконують національні або міжнародні військові сили. Італія, Угорщина і Греція приєднались до цієї ініціативи, запропонувавши створення Групи CIMIC "Південь" із прикріпленням до загальновійськовому штабу в Неаполі [2, с.11].

Основними засадами цивільно-військового співробітництва країн-членів НАТО є такі. По-перше, це розуміння та прийняття принципів, правил, доктрини та секторів роботи (так званий кластерний підхід). По-друге, ефективна побудова цивільно-військових відносин потребує проведення якомога більшої кількості спільних навчань та спільного планування перед розгортанням. По-третє, для досягнення мети скорішого відновлення нормальної життєдіяльності певного

регіону необхідним є якнайшвидше перекласти відповідальність за це на місцеві органи влади, що, у свою чергу, потребує сприяння в усуненні проблем, які заважають їх роботі. По-четверте, обмін інформацією, пов'язаною із цивільно-військовим співробітництвом, має відбуватися без загрози власній безпеці та неупередженості. По-п'яте, компетенція військових має охоплювати додержання безпеки на певній території та допомогу гуманітарним організаціям. По-шосте, умовою досягнення поставлених цілей при побудові цивільно-військових відносин є уникнення публічної критики деструктивної поведінки суб'єктів, які проживають або здійснюють свою діяльність на території зони конфлікту, оскільки це може стати причиною нового протистояння.

Звернемо увагу на те, що в п. 7 Хартії про особливе партнерство між Україною та Організацією Північно-Атлантичного договору, підписаній ще 9 липня 1997 року, однією зі сфер консультацій та співробітництва між зазначеними суб'єктами, зокрема шляхом спільних семінарів, спільних робочих груп та інших програм співробітництва, визначені цивільно-військові відносини та демократичний контроль над збройними силами [6]. Проте, якщо питання демократичного контролю у зазначеній сфері ще у 2003 році знайшли своє відображення в Законі України "Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави", прийнятому, як зазначено в його преамбулі, з метою захисту національних інтересів України, утвердження і зміцнення конституційних засад демократичної, правової держави у сфері цивільно-військових відносин, забезпечення прав і свобод людини та відповідно до міжнародних зобов'язань, взятих Україною, то питання цивільно-військового співробітництва під час вирішення збройних конфліктів на території України довгий час не стояли на порядку денному. І лише з початком антитерористичної операції [7], за умов серйозних геополітичних втрат України, дестабілізації суспільно-політичної обстановки у східних та південних областях України, які загрожують гуманітарною катастрофою та економічним колапсом найбільшого експортно-орієнтованого регіону України, дезінтеграцією держави, аж до її розпаду [8], необхідність побудови ефективної системи роботи з населенням була усвідомлена на рівні керівництва державою та Збройними Силами України.

У липні 2014 року рішенням начальника Генерального штабу – Головнокомандувача Збройних Сил України в зоні проведення АТО на території Донецької та Луганської областей розпочали діяльність оперативні групи цивільно-військового співробітництва, за результатами діяльності яких були прийняті рішення щодо введення штатних посад цивільно-військового співробітництва. За станом на сьогодні створено управління цивільно-військового співробітництва Генерального штабу Збройних Сил України, яке буде координувати виконання відповідних завдань у Збройних Силах України. Важливість розвитку цієї ділянки діяльності Збройних Сил України та розбудови в них системи цивільно-військового співробітництва обумовлена сьогодні як необхідністю здійснення комплексу заходів для недопущення гуманітарної катастрофи на території Донецької і Луганської областей, так і залежністю між збільшенням довіри жителів зазначеного регіону до державних органів, у тому числі й до Збройних Сил України, і можливістю нейтралізувати діяльність незаконних озброєних формувань на цій території. Отже, доцільність створення штатних підрозділів цивільно-військового співробітництва та їх комплектування підготовленим до виконання поставлених завдань особовим складом не викликає сумнівів. Одночасно при визначенні особливостей їх підпорядкування й функціонального призначення доцільно врахувати досвід країн-членів НАТО, зокрема особливості побудови співпраці між військовими та неурядовими органами та іншими суб'єктами громадянського суспільства; сприяння якнайшвидшому відновленню нормальної діяльності місцевих органів

влади; додержання принципу нейтральності під час оцінювання дій суб'єктів, що мешкають на території конфлікту, тощо.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Samuel P.Huntington*. The Soldier and the State : The Theory and Politics of Civil-Military Relations /Cambridge : Harvard University Press, 1957/, 83–85 and passim.

2. *Білошицький В.І.* Цивільно-військові відносини в країнах НАТО: історія та сучасність / В.І. Білошицький // Вісник Національного технічного університету України "Київський політехнічний інститут". Політологія. Соціологія. Право. – 2013. – № 4. – С. 7–13.

3. *Хантингтон С.П.* Вооруженные силы и демократия. Реформирование военно-гражданских отношений / С.П. Хантингтон // История современности. – 1999. – № 4. – С. 29–34.

4. *Bebler A*. On the Evolution of Civil-Military Relations in Eastern and Central Europe," Inter-University Seminar Newsletter 23 /Fall 1994/: 9.

5. NATO Civil-Military Cooperation (CIMIC) Policy. MC 411. – Brussels, Aug. 1997. – P.9.

6. Хартія про особливе партнерство між Україною та Організацією Північно-Атлантичного договору // Офіційний вісник України. – 2006. – № 34. – Ст. 2453.

7. 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" : Указ Президента України від 14.04.2014 № 405/2014 // Офіційний вісник Президента України. – 2014. – № 14. – Ст. 745.

8. Рекомендації парламентських слухань на тему : "Обороноздатність України у XXI столітті : виклики, загрози та шляхи їх подолання" : схвалено постановою Верховної Ради України від 12 серпня 2014 року № 1639-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 36. – Ст. 2003.

Отримано 18.12.2014

УДК 351.87.077

Н.І. Скорейко,
здобувач Національного університету ДПС України

ОЗНАКИ ДОКУМЕНТІВ ЯК ДЖЕРЕЛ ДОКАЗІВ У АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

У статті визначено поняття "документ", охарактеризовано основні види документів, виявлено схожі та відмінні ознаки для їх різних видів, на підставі чого встановлено загальні ознаки для документів, що використовуються в адміністративному судочинстві як докази.

Ключові слова: *адміністративне судочинство, документ, види, ознаки, докази.*

В статье определено понятие "документ", охарактеризованы основные виды документов, выявлены схожие и отличительные признаки для их различных видов, на основании чего установлены общие признаки для документов, используемых в административном судопроизводстве в качестве доказательств.

Ключевые слова: *административное судопроизводство, документ, виды, признаки, доказательства.*

The paper defines the concept of "document", describes the main types of documents, similar and different features for the different types of documents on which basis common features for the documents are used in administrative proceedings as evidence, are found.

Keywords: *administrative proceeding, document types, features, evidence.*

Упродовж останніх кількох століть роль документів постійно зростає. Для юридичної науки особливе значення вони відіграють в якості доказів. Це стосується і адміністративного судочинства, в межах якого документи можуть набувати статусу письмових доказів. Проте не всі документи можуть бути прийняті судом в якості доказів в адміністративному судочинстві. У зв'язку з цим постає необхідність визначення тих ознак документів, що надають їм можливість бути доказом.

Слід відзначити, що деякі питання сутності актів, які приймалися у процесі здійснення управлінської діяльності, досліджувалися такими науковцями, як Т.В. Альшевський, В.Д. Бакуменко, В.В. Богуцький, І.Б. Коліушко, В.В. Конопльов, А.П. Коренєв, В.А. Кройтор, Р.О. Куйбіда, О.Р. Куніцин, Б.Г. Литвак, Ю.Р. Мірошниченко, О.М. Перунова, І.К. Піскарьов, О.С. Соловйов, В.С. Стефанюк, В.П. Чабан, Е.Ю. Швед, та ін.

Водночас за наявності значної кількості наукових досліджень різних видів правових документів, їх місця і значення у правовідносинах, у вітчизняній правовій науці мало досліджено документ як джерело доказів у адміністративному судочинстві.

Метою цієї статті є встановлення ознак документа як джерела доказів у адміністративному судочинстві. Для досягнення поставленої мети слід: визначити поняття "документ"; охарактеризувати основні види документів; виявити схожі та відмінні ознаки для різних видів документів, на підставі чого встановити загальні ознаки для документів, що використовуються в адміністративному судочинстві як докази.

У сучасному світі документ – це цілісне утворення, що має власну структуру, елементи якого закономірно пов'язані між собою. Вершиною еволюції документа

в національній правовій системі став електронний документ, який має особливості в порівнянні зі звичайним документом, викладеним у письмовій формі.

На думку фахівців з української мови, службова документація охоплює всі аспекти виробничої діяльності, тому для розв'язання управлінських завдань у будь-якій сфері значний час витрачається на роботу з документами.

Слово "йоситепіит" у перекладі з латини означає "доказ", "взірець", "посвідчення" і походить від латинського кореня "йосео", який означає "подаю", "показую", "доводжу", "передаю (знання)". Автори "Універсального довідника-практикуму з ділових паперів" тлумачать це поняття так. Документ – це засіб фіксації певним чином на спеціальному матеріалі інформації про факти, події, явища об'єктивної дійсності та розумової діяльності людини. Це результат відображення конкретної інформації на спеціальному матеріалі за визначеним стандартом чи формою. Документом називають все те, що використовується для реєстрації, передачі та збереження інформації про будь-який предмет. Це матеріальний вияв певного факту чи певної ідеї або ж матеріальне свідоцтво, на якому базуються при затвердженні факту чи ідеї [1].

Чинне законодавство широко використовує термін "документ", але, на жаль, кожного разу із прийняттям нового нормативного акта зазначена категорія наділяється новим, відмінним від попереднього, змістом.

Згідно зі ст. 1 Закону України "Про інформацію", документ – матеріальний носій, що містить інформацію, основними функціями якого є її збереження та передавання у часі та просторі [2]. Законом України "Про обов'язковий примірник документів" визначено, що документ – матеріальна форма одержання, зберігання, використання і поширення інформації, зафіксованої на папері, магнітній, кіно-, фотоплівці, оптичному диску або іншому носієві [3, ст. 1]. Національним стандартом України "ДСТУ 2732:2004. Діловодство й архівна справа. Терміни та визначення понять" документ визначено як інформацію, зафіксовану на матеріальному носії, основною функцією якого є зберігання та передавання її в часі та просторі [4]. Звідси, документ є зовнішнім вираженням інформації, під якою слід розуміти будь-які відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді.

Для адміністративного судочинства вказана інформація має характеризуватися додатковими ознаками, зокрема вона має містити фактичні дані, що мають значення для правильного вирішення справи. Таким чином, інформація як загальна категорія, стосуючись конкретної адміністративної справи, перетворюється на доказ. Відповідно до ч. 1 ст. 69 Кодексу адміністративного судочинства України, доказами в адміністративному судочинстві є будь-які фактичні дані, на підставі яких суд встановлює наявність або відсутність обставин, що обґрунтовують вимоги і заперечення осіб, які беруть участь у справі, та інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи [5].

Інформація про обставини, що мають значення для справи в адміністративному судочинстві, може міститися в різних видах доказів, одним з яких виступає документ. Відтак, документ, що містить інформацію про обставини, які мають значення для правильного вирішення адміністративної справи, становиться джерелом доказів.

Як відомо, завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ (ст. 3 КАС України). У та-

ких справах в якості письмових доказів можуть виступати такі групи документів:

– організаційні документи (положення, статут, інспекція, правила);

– розпорядчі документи (постанова, ухвала, розпорядження, наказ, витяг із наказу, вказівка);

– довідково-інформаційні документи (акт, відзив, висновок, довідка, доповідь; службова, доповідна та пояснювальна записки; запрошення (повідомлення), пропозиція, звіт, огляд, план роботи, оголошення, протокол та витяг із протоколу, службові листи (офіційна кореспонденція), телеграма, факс, телефонограма);

– документи з кадрово-контрактових питань (автобіографія, заява, посвідчення, характеристика, список, контракт, трудова угода);

– особисті офіційні документи.

У нормативно-правових актах також зустрічаються й інші види документів, які можуть бути джерелом доказів в адміністративному судочинстві. До таких видів документів належать:

– письмові та електронні документи (зокрема електронні, інформація в яких зафіксована у вигляді електронних даних, включаючи обов'язкові реквізити документа);

– архівні (загальний та особистий) – документи незалежно від їх виду, виду матеріального носія інформації, місця, часу створення і місця зберігання та форми власності на них, що припинили виконувати функції, для яких були створені, але зберігаються або підлягають зберіганню з огляду на значущість для особи, суспільства чи держави або цінність для власника також як об'єкт рухомого майна;

– унікальні (документи Національного архівного фонду, що становлять виняткову культурну цінність, мають важливе значення для формування національної самосвідомості українського народу і визначають його вклад у всесвітню культурну спадщину);

– тиражовані (документи, виготовлені певним тиражем);

– патентні (описи до патентів на винаходи (корисні моделі) та методичні документи до них) тощо.

Документом визнається засіб закріплення різними способами на відповідному матеріалі інформації про факти, події, явища об'єктивної дійсності та розумову діяльність людини або матеріальний об'єкт, який містить інформацію у зафіксованому вигляді й спеціально призначений для її передачі у часі та просторі. Міжнародною організацією зі стандартизації (ISO) затверджене поняття документа як записаної інформації, що може бути використана як одиниця в документаційному процесі. При цьому інформація може бути записана будь-яким способом фіксування відомостей, за допомогою не тільки знаків письма, а й зображення, звуку тощо. Із наведених визначень спільними рисами документа можна визнати обов'язкову наявність інформації, зафіксованої в певному вигляді за допомогою наявних способів (знаки, символи, зображення, звук тощо) та її функціональність [6, с. 171].

Так, ст. 79 КАС України передбачено, що письмовими доказами є документи (зокрема електронні), акти, листи, телеграми, будь-які інші письмові записи, що містять в собі відомості про обставини, які мають значення для справи [5]. Як бачимо, законодавець не відносить в цьому випадку акти, листи, телеграми та інші записи до категорії "документ", проте наголошує, що всі письмові докази містять інформацію по справі. Системний аналіз всіх нормативно-правових актів дозволяє стверджувати, що документ в адміністративному судочинстві – це матеріальний носій, що містить будь-які фактичні дані про обставини, що мають значення для розгляду адміністративної справи. У зв'язку з цим категорії

"письмовий доказ" та "документ" є рівнозначними за умови, що вони мають відношення до адміністративної справи.

В юридичній літературі найчастіше письмові докази визначаються як виконані на предметі будь-яким способом письмові знаки, що поєднані у відповідну систему і структуру та в яких виражені думки (ідеї), що вміщують інформацію (повідомлення) про обставини, які мають значення для справи [7, с. 265].

На думку багатьох вчених, істотною ознакою письмового доказу є те, що відомості про факти закріплюються в об'єктивній формі на тих або інших матеріальних предметах. Предмет, який може бути використаний для закріплення думок, повинен бути придатним для письма, щоб нанесені знаки могли зберегтися упродовж певного часу (папір тощо). Ознакою письмового доказу є й те, що закріплення людиною на предметі своїх думок здійснюється за допомогою певних знаків. Засіб нанесення знаків повинен бути таким, щоб на предметі утворювалися матеріальні сліди цих знаків, доступні для сприйняття. Знаки наносяться певними хімічними засобами або шляхом механічної зміни поверхні предмета. Відомості про факти можуть бути виражені або у формі думки, або у вигляді певних слідів на матеріальних предметах. Тільки своїм змістом письмові докази можуть підтверджувати наявність або відсутність фактів, які слід встановити для розгляду справи [6, с. 204].

Враховуючи викладене, сформулюємо загальні ознаки для всіх видів правових документів, в тому числі як для доказу в адміністративному судочинстві. Відтак, документ характеризується такими ознаками:

1) має найменування та конкретне місцезнаходження;

2) має офіційний характер;

3) видається уповноваженими фізичними та юридичними особами;

4) його зміст відображає певні види правовідносин, а сам документ може набувати статусу юридичного факту;

5) містить фактичні дані про обставини, що мають значення для справи;

6) має спосіб вираження і закріплення (технічний, машинописний, письмовий).

Сукупність названих ознак надає носіям інформації статусу письмового доказу. Разом з тим, документи мають відповідати вимогам належності та допустимості.

Отже, будучи одним із видів доказів в адміністративному судочинстві, документи мають неабияке значення у процесі доказування. Набуваючи спеціальних ознак, матеріальні носії інформації здатні іноді докорінно змінити хід розгляду адміністративної справи. Документи є не тільки джерелом доказів, а й підставою для виникнення, зміни та припинення правовідносин, у зв'язку з чим вони досить поширені в національній правовій системі.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Галузинська Л.І.* Українська мова (за професійним спрямуванням) : навч. посіб. / Л.І. Галузинська, Н.В. Науменко, В.О. Колосюк. – К. : Знання, 2008. – 430 с.

2. Про інформацію : Закон України від 2 жовт. 1992 р. № 2657-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.

3. Про обов'язковий примірник документів : Закон України від 9 квіт. 1999 р. № 595-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 22. – Ст. 199.

4. Про затвердження Національного стандарту України "ДСТУ 2732:2004. Діловодство й архівна справа. Терміни та визначення понять": Наказ Держспоживстандарту України від 28 трав. 2004 р. № 97 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // golovbukh.ua/regulations/2341/2439/2440/290249/

5. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 лип. 2005 р. № 2747-IV // Офіційний вісник України. – 2005. – № 32. – Ст. 1918.

6. *Кучер Т.М.* Правова природа письмових доказів у цивільному процесі України / Т.М. Кучер // Проблеми цивільного та підприємницького права в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // kul.kiev.ua/images/chasop/2013_1/yyyyy/171.pdf.

7. *Штефан М. Й.* Цивільний процес : підруч. для юрид. спец. вищ. закл. освіти. – К. : Ін Юре, 1997. – 608 с.

8. Курс цивільного процесу : підручник / В.В. Комаров та ін. ; за ред. проф. В.В. Комарова ; Нац. ун-т "Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого". – Х. : Право, 2011. – 1351 с.

Отримано 02.12.2014

УДК 342.9:338(477)

О.В. Клименко,
здобувач ДНДІ МВС України

ЗМІСТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ У СФЕРІ ГОСПОДАРЮВАННЯ

У статті розкривається зміст адміністративно-правового забезпечення регуляторної політики України у сфері господарювання, висвітлюються його особливості, розглядаються проблеми правового регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами, іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, надаються пропозиції щодо підвищення ефективності діяльності органів державної влади у сфері господарської діяльності, виходячи з потреб адміністративно-правової та регуляторної реформи на сучасному етапі.

Ключові слова: *регуляторна політика у сфері господарювання, адміністративно-правове забезпечення, зміст адміністративно-правового забезпечення, суб'єкти господарювання, господарська діяльність.*

В статье раскрывается содержание административно-правового обеспечения регуляторной политики Украины в сфере хозяйствования, освещаются его особенности, рассматриваются проблемы правового регулирования хозяйственных отношений, а также административных отношений между регуляторными органами, другими органами государственной власти и субъектами хозяйствования, предоставляются предложения по повышению эффективности деятельности органов государственной власти в сфере хозяйственной деятельности, исходя из потребностей административно-правовой и регуляторной реформы на современном этапе.

Ключевые слова: *регуляторная политика в сфере хозяйственной деятельности, административно-правовое обеспечение, содержание административно-правового обеспечения, субъекты хозяйствования, хозяйственная деятельность.*

Paper deals with the content of the administrative and legal support of Ukrainian regulatory policy in economics, highlights its features, considers the problems of legal regulation of economic relations and administrative relations of regulatory agencies, other government agencies and entities, suggests proposals for the improving of the efficiency of public authorities in economic activities, based on the needs of modern administrative, legal and regulatory reforming.

Keywords*: regulatory policy in economical sphere, administrative and legal support, contents of an administrative and legal support, entities of economical activities, economical activity.*

Створення в Україні дієвих механізмів функціонування ринкової економіки зумовлює застосування певних заходів, які вже стали поширеними в державах з розвиненою економікою і за допомогою яких ці країни оптимізували управління своїм господарським комплексом та запровадили ефективну регуляторну політику. Це, у свою чергу, сприяло не лише зміцненню демократії, економічному зростанню та розвитку підприємництва, а й певною мірою збільшенню середнього класу, розвитку виробництва, створенню нових робочих місць, забезпеченню прозорості

та відкритості в діях влади і, як результат, впевненості в тому, що держава несе відповідальність за результати прийнятих її органами та посадовими особами рішень. З огляду на це, випливає, що держава не може втручатися в господарську діяльність суб'єктів підприємництва, а навпаки, повинна створювати умови для його розвитку, а також стимулювати формування ринково-орієнтованої економіки, повинна вести політику інституційної розбудови економіки, адекватну вимогам ринкового господарства. Для цього в Україні мають бути створені належні правові умови, зокрема щодо захисту прав національного виробника і споживача, мають застосуватися заходи стимулювання до споживання продукції національного виробництва, а також протидії витіснення вітчизняного виробника з внутрішніх ринків, має забезпечуватися реальне підвищення конкурентоспроможності продукції національного виробництва шляхом розвитку і впровадження інноваційних та високих технологій і, насамкінець, має зменшуватися державне регулювання, зокрема в межах дозвільної та податкової політики.

Варто наголосити, що в Україні з прийняттям Закону України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності" розпочато формування принципово нової прогресивної системи державного управління, спрямованої на переорієнтацію діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, підвищення прозорості процесу прийняття управлінських рішень. Однак ще багато питань адміністративно-правового забезпечення регуляторної політики у сфері господарювання, у тому числі й проблеми щодо підвищення ефективності діяльності органів державної влади у сфері господарської діяльності, виходячи з потреб адміністративно-правової та регуляторної реформи, потребують свого розв'язання, що зумовлює актуальність та своєчасність дослідження зазначеної проблематики та формулювання пропозицій щодо вдосконалення адміністративно-правового забезпечення регуляторної політики України у сфері господарювання.

Значний внесок у дослідження проблем ефективності державної регуляторної політики щодо розвитку підприємництва зробили такі науковці, як: З.С. Варналій, В.Є. Воротін, В.М. Геєць, Я.А.Жаліло, Т.М. Кравцова, Н.С. Криштоф, А.А. Мещеряков та ін. Проте незважаючи на наявність значної кількості наукових праць, які мають важливе теоретичне та практичне значення, чимало питань та аспектів зазначеної проблеми й дотепер залишаються недостатньо дослідженими. З огляду на це, зважаючи на неврегульованість багатьох аспектів участі держави в господарській сфері за сучасних умов економічного розвитку країни, мета статті полягає в тому, щоб розкрити зміст та особливості адміністративно-правового забезпечення регуляторної політики України у сфері господарювання, внести корективи до загальновизнаних теоретичних положень, піддаючи їх необхідній модернізації з урахуванням потреб та інтересів суспільства на сучасному етапі.

Наразі можемо констатувати, що такий термін, як "забезпечення" досить активно використовується в юридичній літературі, в управлінській і правоохоронній діяльності, однак його розуміння здебільшого домислюється тими, хто застосовує закон [1, с. 34]. У загальному розумінні під поняттям "забезпечення" мається на увазі надання (постачання) чогось кимось у достатній кількості; створення повного і достатнього комплексу умов, необхідних для здійснення чогось; надання гарантій [2, с. 124]. У Великому тлумачному словнику української мови термін "забезпечити" означає створити надійні умови для здійснення чого-небудь; гарантувати щось; захищати, охороняти кого-, що-небудь від небезпеки [3, с. 281]. З огляду на таке його розуміння, можна стверджувати, що цей термін є головною складовою юридичних визначень правового забезпечення, більшість із яких в основу мають наведену конструкцію [4, с. 85].

Проте необхідно зауважити, що найчастіше причиною помилок науковців у

процесі формування змісту поняття правового забезпечення слугує упущення факту двоякості терміну "забезпечення": це і сукупність гарантій, і водночас процес, діяльність органів державної влади щодо створення умов, необхідних для реалізації прав і свобод громадян. Таким чином, йдеться про статичний і динамічний аспект поняття "правового забезпечення". Зокрема, встановлені державою гарантії є статичною компонентою, а відповідна процесуальна діяльність органів державної влади – динамічною [5, с. 37]. Як стверджує О. Дручек, певна кількість проаналізованих ним робіт хибує на те, що не враховується принцип нерозривності і монолітності статичної та динамічної складової феномену "забезпечення". Загалом наявні підходи дослідників щодо розуміння змісту поняття правого забезпечення слід звести до двох фундаментальних, які умовно можливо назвати звуженим і розширеним. Відповідно до першого здійснюється акцент чи то лише на динамічному, чи то лише на статичному аспекті поняття забезпечення [2, с. 124]. Тобто у більшості випадків науковці, формулюючи поняття "правове забезпечення", ігнорують двоєдину сутність терміну "забезпечення", а саме як процесу і як стану. Тому, на нашу думку, слушною є позиція тих дослідників, які розкривають зазначене поняття саме через конструкцію створення умов, тобто сприяння реалізації регуляторної політики у сфері господарювання, формування найбільш сприятливої атмосфери і не лише в політичній системі, але й у економічній для фактичного утвердження, охорони та захисту прав і свобод громадян у господарській діяльності.

Що стосується поняття "адміністративно-правового забезпечення", то, зважаючи на специфіку поняття "адміністрування" та з'ясований вище зміст поняття "правового забезпечення", вважаємо, що адміністративно-правове забезпечення – це здійснюване державою за допомогою спеціальної системи упорядкування суспільних відносин, їх юридичне закріплення, реалізація, охорона, захист і відновлення, тобто діяльність органів державної влади, спрямована на регламентацію, створення найбільш сприятливої атмосфери, фактичне втілення, усунення перешкод, боротьбу з невиконанням обов'язків і зловживанням правами й свободами в господарській діяльності, гарантування нормальної реалізації громадянами конституційних прав та свобод людини і громадянина, відновлення їх первинної якості стосовно сфери господарювання.

Переходячи до з'ясування сутності змісту адміністративно-правового забезпечення регуляторної політики України у сфері господарювання, зазначимо, що на разі нагальним є реформування державної політики розвитку підприємництва в Україні з огляду на необхідність вибудовування функціональної політики підтримки розвитку підприємництва, набуття українською економікою нових конкурентних переваг на світовому ринку та попередження загроз економічній безпеці держави, адже ефективне державне регулювання сприяє здешевленню ведення господарської діяльності, що є вкрай важливим для створення сприятливого інвестиційного клімату та розкриття інноваційного потенціалу економіки.

Як стверджують А.А. Мещеряков та С.В. Сопотян, "здійснення регуляторної політики полягає в установленні простих, чітких, зрозумілих для всіх "правил гри", забезпеченні їх загального дотримання, створенні умов для вільного доступу до всіх сегментів ринку за єдиними правилами, гарантування всім суб'єктам господарювання захисту їх загальних прав та інтересів" [6, с. 34].

Для досягнення зазначеної мети держава має вжити таких заходів, а саме: сформувати розгалужену ринкову інфраструктуру; запровадити ґрунтовну програму стимулювання внутрішнього ринку в межах відкритої економіки; забезпечити економічно-правовий протекціонізм щодо вітчизняного виробника; перерозподілити ресурси від економічного зростання експортоорієнтованих галузей на вітчизняне виробництво в цілому; змінити фіскальну функцію регулювання на

функцію якісного контролю в разі дотримання вимог економічної безпеки; забезпечити конкурентоспроможність національної економіки на засадах високої продуктивності праці та посилення антимонопольного регулювання; посилити регуляторний вплив державної фінансової політики щодо активізації іноземних інвестицій в Україні; послабити диспропорції в територіальній структурі господарства країни та в її окремих регіонах тощо.

Беручи до уваги той факт, що, починаючи з 90-х років минулого століття, неузгодженість між курсом України на перехід до ринкової економіки та існуючою нормативно-правовою базою регулювання економіки, орієнтованою на адміністративно-командні принципи, призвела фактично до ситуації, за якої провадження вузьковідомчих інтересів органів виконавчої влади необґрунтовано впливало на зростання витрат на діяльність суб'єктів підприємництва, витіснення їх у тіньову сферу і, як результат, утворення несприятливого бізнес-середовища в нашій державі.

Що ж стосується формування механізму регуляторної політики України у сфері господарської діяльності, то воно розпочалося виданням Указу Президента України "Про усунення обмежень, що стримують розвиток підприємницької діяльності" від 3 лютого 1998 року № 79 та набуло подальшого розвитку після прийняття 11 вересня 2003 року Закону України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності".

Як бачимо, прийняття зазначеного закону України певною мірою створило законодавче підґрунтя для здійснення єдиної державної регуляторної політики як на рівні органів виконавчої влади, так і на рівні парламенту та органів місцевого самоврядування. Безумовним надбанням стало законодавче закріплення обов'язковості оприлюднення всіх без винятку проектів регуляторних актів з метою урахування точки зору зацікавлених суб'єктів господарювання та громадськості при підготовці проектів регуляторних актів, а також надання громадськості широких прав щодо участі в регуляторній діяльності органів виконавчої влади на всіх її етапах.

Загалом державна регуляторна політика в Україні у своїх основних формалізованих положеннях відповідає сучасним світовим практикам державного регулювання. Ключовими складовими регуляторної політики є: доступ зацікавлених груп до проекту рішення та регламентація умов попереднього оприлюднення для проведення публічних консультацій, отримання зауважень та пропозицій; якісний та кількісний аналіз можливого впливу рішення на сектори держави, бізнесу та громадськості; оцінка результативності рішення; його періодичний перегляд.

Державна регуляторна політика у сфері господарської діяльності, будучи одним із напрямів державної політики, спрямована на вдосконалення правового регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, сприяє недопущенню прийняття економічно недоцільних та неефективних регуляторних актів, зменшенню втручання держави в діяльність суб'єктів господарювання та усуненню перешкод для розвитку господарської діяльності, що здійснюється в межах, у порядку та в спосіб, що встановлені Конституцією України та законами України.

Відповідно до зазначеного вище закону в основі державної регуляторної політики лежить поняття "регуляторний акт", тобто нормативно-правовий акт, який повністю або в будь-якій своїй частині спрямований на врегулювання господарських чи адміністративних відносин між органами державної влади і суб'єктами господарювання. Під регуляторним актом слід розуміти будь-який офіційний письмовий документ, прийнятий уповноваженим на це органом у визначеній формі та за встановленою процедурою, який регулює суспільно-економічні відносини шляхом встановлення правил поведінки об'єктів цих відносин.

Ефективність регуляторного акта тим значніша, чим більше він відповідає соціальним потребам. Але при цьому державне регулювання господарської діяльності повинне характеризуватися цілеспрямованістю, тобто гарантувати стійкість соціальних справ у державі, в тому числі і у сфері господарської діяльності, і забезпечити їхній розвиток як цілісної системи. Кінцевою метою діяльності держави взагалі, а саме сучасним, закріпленим у Конституції України, критерієм її діяльності є забезпечення прав і свобод людини та гідних умов її життя. Держава в процесі здійснення прав і свобод кожним індивідом примиряє егоїстичні інтереси окремих членів суспільства, протиріччя приватного, індивідуального і спільного, використовуючи при цьому правові засоби. Самостійним елементом кінцевих результатів функціонування державного апарату є спільне благо. Ця обставина, звісно, вплинула і на формування уявлення про державне регулювання господарської діяльності.

На думку Т.М. Кравцової, єдина державна регуляторна політика у сфері господарської діяльності має на меті створити умови для швидкого економічного розвитку країни шляхом забезпечення захисту права громадян на здійснення підприємницької діяльності й запровадження ефективного державного регулювання в господарській сфері. Для реалізації цього правові норми держави повинні стимулювати, підтримувати, захищати вітчизняного товаровиробника [7, с. 377–378].

Уповільнення господарських процесів у національній економіці України зростає на тлі загострення політичних, економічних і соціальних наслідків конфлікту на Сході України та тривалих кризових явищ у економіці, тому нагальним є пошук нових ресурсів економічного розвитку для країни задля встановлення стійкості економіки і попередження загроз економічній безпеці держави. Разом з цим, здійснення державної регуляторної політики має забезпечувати: відповідність державного регулювання вимогам ринкових відносин; прозорість, послідовність та передбачуваність рішень органів виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо регуляторних актів; впровадження нових регуляторних актів лише після проведення всебічного аналізу їх потенційної ефективності в досягненні поставлених цілей та можливого впливу на економічне середовище в Україні; періодичне відстеження ефективності та наслідків упровадження існуючих регуляторних актів і заходів, здійснених у рамках їх реалізації; запровадження процедур публічного обговорення з приводу розробки та прийняття регуляторних актів; узгодження дій усіх центральних та місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; звітування органів виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо виконання державної регуляторної політики; запровадження дисциплінарної та адміністративної відповідальності державних службовців за невиконання регуляторних актів та порушення встановлених процедур.

Необхідно також зазначити, що регуляторними органами, діяльність яких має відповідати вимогам щодо здійснення регуляторної політики згідно із Законом України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності", є: Верховна Рада України; Президент України; Кабінет Міністрів України; Національний банк України; інші державні органи, зокрема центральні органи виконавчої влади; Верховна Рада Автономної Республіки Крим; Рада міністрів Автономної Республіки Крим; місцеві органи виконавчої влади; органи місцевого самоврядування [8].

Такий широкий перелік регуляторних органів визначений тому, що кожен орган, рішення якого впливає на суб'єктів господарювання, має обґрунтовувати необхідність своїх рішень, розраховувати доходи і витрати від впровадження того чи іншого регуляторного акта. Цей перелік значно ширший ніж попередні, які затверджувалися Указами Президента України. Кожен орган, який відповідає ознакам регуляторного органу, а також, що є вкрай важливим, місцеві органи

виконавчої влади і органи місцевого самоврядування повинні безпосередньо виконувати вимоги регуляторної політики. Мається на увазі, що кожен нормативно-правовий акт, який відповідає ознакам регуляторного акта, має супроводжуватися аналізом регуляторного впливу його норм на державу, бізнес і громадськість, оприлюднюватися для отримання зауважень і пропозицій тощо.

Проте так і не вдалося забезпечити повне та неухильне виконання органами місцевого самоврядування вимог законів та нормативно-правових актів у цій сфері. Як слушно зауважує О.В. Літвінов, існує велика кількість місцевих регулювань, які не завжди економічно доцільні та обґрунтовані і не сприяють створенню належних умов для ведення бізнесу. Крім того, на його думку, місцевим регулюванням притаманні такі вади, як наявність дублювань, суперечливість та неузгодженість, що сприяє зловживанням і корупції [9].

Розв'язання подібної проблеми на рівні місцевих органів виконавчої влади проводилося відповідними указами Президента України у 2005 році. Тож в Україні був певний досвід дерегулювання шляхом проведення прискореного перегляду – за кордоном відомий як "регуляторна гільйотина" [10]. Основним недоліком проведення прискореного перегляду у 2005 році стала його необов'язковість для органів місцевого самоврядування. Як свідчить проведений аналіз, центральні та місцеві органи виконавчої влади привели свої нормативні акти у відповідність до вимог Закону України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності", а нормативні акти органів місцевого самоврядування залишилися без змін.

Врахувавши недоліки попереднього етапу перегулювання, Верховна Рада України з метою приведення регуляторних актів, прийнятих органами та посадовими особами місцевого самоврядування, у відповідність до принципів державної регуляторної політики прийняла 14 грудня 2010 року Закон України "Про прискорений перегляд регуляторних актів, прийнятих органами та посадовими особами місцевого самоврядування" [11].

Проте регуляторна політика в Україні поки що не стала ефективним інструментом державного впливу на економіку. Підтвердити це твердження можна відсутністю чіткої практики реалізації державної регуляторної політики, відповідно до якої зміни в законодавство про підприємництво можуть бути внесені лише з урахуванням їх ефективності. Державна регуляторна політика необхідна не лише державі, а й підприємцям, оскільки вона забезпечує процедурний порядок управлінської діяльності та дозволяє гармонізувати публічні і приватні інтереси у сфері господарювання. Зневага такими складовими приводить до сковування підприємницької ініціативи, шкодить економіці.

Загалом позитивні кроки реформ, що здійснювалися дотепер, гальмуються їх формальною вибірковістю в практичній площині та характеризуються нездатністю системно впливати на трансформацію економіки. Жодна з наявних проблем функціонування підприємництва в Україні не вирішена, зокрема, залишаються такі проблеми, як: невизначеність і незахищеність прав власності, незбалансованість механізмів вирішення корпоративних спорів у судовому і позасудовому порядку, процедурна переобтяженість ведення господарської діяльності, упередженість основних груп економічних інтересів до реформ, відсутність цілісного управлінського бачення розвитку підприємництва, непрозорість реєстраційної діяльності, формальність покращення стану підприємницького клімату [12, с. 12–14].

З огляду на це, метою регуляторної реформи повинно бути не лише зменшення регуляторного навантаження й бюрократичних перепон у господарській діяльності завдяки спрощенню нормативних регуляторних актів та адміністра-

тивних процедур, а й покращання інституціонального і правового середовища функціонування економіки.

Серед найбільш загальних цілей державної регуляторної політики науковці виділяють такі: гарантування національної безпеки й економічної незалежності країни; формування високопродуктивної ринкової економіки соціального спрямування, громадянського суспільства; зростання національного багатства, гармонізація інтересів держави, регіонів, суб'єктів господарювання; активізація вітчизняних інвестицій в основний капітал; стійкість національної фінансової системи; реалізація основних принципів соціально-економічного розвитку [13, с. 52].

На підставі викладеного вище можна зробити такі висновки: 1) для підвищення ефективності державного регулятивного впливу у сфері господарювання в Україні необхідно узгодити регуляторні цілі, завдання, методи, важелі та інструментарій із іншими системоутворюючими засадами і інструментами державного регулювання, зокрема пріоритетними напрямами внутрішньої та зовнішньої політики держави та економічної політики у сфері експорту, імпорту, оптової, роздрібної торгівлі тощо, адже державна регуляторна політика в господарській діяльності виступає комплексним інструментом їх реалізації за допомогою методів та механізмів державно-приватного партнерства; 2) державна регуляторна політика у сфері господарювання має стати найважливішим елементом управлінських процесів у нашій країні з урахуванням таких факторів: а) будь-які зміни в господарській сфері повинні відбуватися в рамках загальної концепції, заздалегідь сформованої і схваленої у встановленому законом порядку, що виключить можливість здійснення державними органами несумісних між собою заходів впливу на господарську діяльність; б) налагодження загальнодержавного обговорення проектів регуляторних актів, що дозволить сформувати ефективне не лише для держави, а й для всіх підприємців внутрішньоузгоджене законодавство; 3) механізми та напрями реалізації регулятивного впливу у сфері господарювання в Україні повинні бути адаптовані до європейських принципів і реалізовані на засадах підзвітності державної діяльності суспільству, дотримання ефективності державного регулювання й управління, субсидіарності та пропорційності, прозорості інформації в прийнятті регуляторних рішень, врахування ефекту масштабу дії регуляторного рішення в контексті управління ризиками в економічній діяльності тощо.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Степаненко К.В.* Адміністративно-правове забезпечення прав і свобод громадян України за кордоном : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / К.В. Степаненко. – Дніпропетровськ, 2009. – 229 с.

2. *Дручек О.М.* Поняття адміністративно-правового забезпечення прав, свобод та інтересів дитини органами внутрішніх справ України / О.М. Дручек // Форум права. – 2013. – № 2. – С. 123–128 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe.

3. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і гол. ред. В.Т. Бу-сел. – К. ; Ірпінь : Перун, 2003. – 1440 с.

4. *Чуйко З.Д.* Конституційно-правовий механізм забезпечення національної безпеки України / З.Д. Чуйко // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2006. – № 8. – С. 81–89.

5. *Ігонін Р.В.* Поняття адміністративно-правового забезпечення функціонування системи судів загальної юрисдикції / Р.В. Ігонін // Адвокат. – 2011. – № 1 (124). – С. 36–40.

6. *Мещеряков А.А.* Регуляторна політика як складова забезпечення економічної безпеки в Україні / А.А. Мещеряков, С.В. Сопотян // Вісник Академії митної служби України. Серія : Економіка. – 2011. – № 1. – С. 34–39.

7. *Кравцова Т.М.* Адміністративно-правові засади здійснення державної регуляторної політики в сфері господарювання : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07 / Т.М. Кравцова ; Національний ун-т внутр. справ. – Х., 2004. – 456 с.

8. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11.09.2003 № 1160-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2004. – № 9. – Ст. 79.

9. *Літвінов О.В.* Прискорений перегляд регуляторних актів органів місцевого самоврядування в Україні : проблеми реалізації / О.В. Літвінов // Публічне адміністрування: теорія та практика. – 2011. – Вип. 2 (6).

10. *Літвінов О.* Регуляторна гільйотина : недоліки та переваги / О. Літвінов // Акт. пробл. держ. упр. : зб. наук. пр. / редкол. : С.М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2005. – Вип. 3 (21). – С. 27–35.

11. Про прискорений перегляд регуляторних актів, прийнятих органами та посадовими особами місцевого самоврядування : Закон України від 14.12.2010 № 2784-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2011. – № 24. – Ст. 169.

12. Передумови та пріоритети реформування державної політики розвитку підприємництва в Україні. – К. : НІСД, 2014 – 73 с.

13. *Познякова Н.І.* Напрями реалізації цілей регуляторної політики у сфері торгівлі світлими нафтопродуктами в Україні / Н.І. Познякова // Економічний часопис – XXI. – 2010. – № 11–12. – С. 51–55.

Отримано 14.01.2014

УДК 342.9(477)(094):662

О.В. Наскалов

НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОБІГУ ВИБУХОВИХ РЕЧОВИН В УКРАЇНІ

У статті проаналізовано сучасний стан нормативно-правового регулювання обігу вибухових речовин. Зокрема, розглянуто адміністративно-правовий режим обігу вибухових речовин та його місце в діяльності уповноважених органів державної влади, а також шляхи подальшого удосконалення нормативно-правової бази, що регулює обіг вибухових речовин. Розглянуто визначення "дозвільної системи" у чинному законодавстві та проаналізовано місце і роль інституту ліцензування як інструменту забезпечення реалізації державної політики, що регулює обіг вибухових речовин.

Ключові слова: *вибухові речовини, нормативно-правове регулювання, адміністративно-правовий режим, дозвільна система, інститут ліцензування.*

Целью данной статьи является анализ современного состояния нормативно-правового регулирования оборота взрывчатых веществ. В частности, рассмотрены административно-правовой режим оборота взрывчатых веществ и их место в деятельности уполномоченных органов государственной власти, а также пути дальнейшего совершенствования нормативно-правовой базы, регулирующей оборот взрывчатых веществ. Рассмотрено определение "разрешительная система" в действующем законодательстве, проанализированы место и роль института лицензирования как инструмента обеспечения реализации государственной политики, регулирующей оборот взрывчатых веществ.

Ключевые слова: *взрывчатые вещества, нормативно-правовое регулирование, административно-правовой режим, разрешительная система, института лицензирования.*

The purpose of this paper is an analysis of the modern state of the normative-legal regulation of the turn of explosives. The administrative and legal regime of the turn of explosives and its place are considered in the activities of the authorized public as well as the ways of further perfection of normative and legal basic authorities, regulating the turn of explosives. The definition of "licensing system" in the current legislation is given, as well as an analysis of the place and role of the institution of licensing as a tool for the implementation of public policies regulating trafficking of explosives is carried out.

Keywords: *explosives, normative and legal regulation, administrative regime, licensing system, institution of licensing.*

Зацікавленість у вивченні питання правового регулювання обігу вибухових речовин в Україні на сьогодні є актуальною як з науково-теоретичного, так і з практичного боку.

Суспільна небезпека від злочинів, пов'язаних із незаконним обігом вибухових речовин, полягає у порушенні законних інтересів як громадянина, так і держави.

Вибухові речовини за наявності спеціальних знань та навичок можуть слугувати інструментом, який допомагає людині у її життєдіяльності, але вони також несуть у собі підвищену небезпеку для людства, про що свідчать щоденні повідомлення про кримінальні вибухи в засобах масової інформації та аналітичних довідках правоохоронних органів держави. Наведена інформація свідчить про нагальну потребу у покращанні контролю за обігом вибухових речовин.

Питанню обігу вибухових речовин і запобігання їх використання з метою вчинення кримінальних вибухів присвятили свої роботи такі вчені та правознавці, як: О.М. Бандурка, А.Г. Буханченко, А.В. Буханченко, В.А. Гуменюк, І.П. Голосніченко, А.В. Горбачов, П.Д. Біленчук, О.О. Дементій, А.В. Іщенко, А.В. Мовчан, М.В. Кобець, А.В. Корнієць, А.В. Кофанов, Є.В. Мамонов, О.Ф. Сулява, Я.Ю. Кондратьев, В.І. Пащенко, О.М. Піджаренко, М.П. Федоров, О.С. Фролов та інші.

Однак сьогодні бракує досліджень у цій сфері. Автори у своїх працях порізному розуміють і формулюють обіг вибухових речовин. Це пояснюється тим, що законодавчі акти України, які регулюють обіг вибухових речовин, не містять визначення цього поняття, відсутня класифікація, яка б охоплювала усе коло предметів.

Вітчизняне законодавство, що регулює обіг вибухових речовин, перебуває на стадії трансформації та потребує змін.

Від якості нормативно-правового регулювання адміністративно-правового режиму обігу вибухових речовин залежить його ефективність, що полягає у відсутності колізій між нормативно-правовими актами, їх логічною узгодженістю, великою мірою залежить дієвість суб'єктів забезпечення реалізації правомірної поведінки у єдиному правовому просторі у названій вище сфері.

На рівні прийняття політичних рішень слід згадати Постанову Верховної Ради України № 26-VIII від 11 грудня 2014 р. "Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України", в якій визначено основні цілі діяльності Уряду. У другому розділі "Нова політика державного управління" письмово формалізовано намір реформування базового нормативно-правового акта, що встановлює різні адміністративно-правові режими, зокрема і режиму обігу вибухових речовин. У п. 3, зокрема, записано: "Сприяння прийняттю у новій редакції Закону України "Про ліцензування певних видів господарської діяльності" (І квартал 2015 р.)" [1].

Дія нормативно-правових актів, що формують юридичні конструкції адміністративно-правового режиму обігу вибухових речовин, зумовлена насамперед самою природою такої форми правового регулювання, як адміністративно-правовий режим, так і предметом правового регулювання – суспільними відносинами щодо обігу вибухових речовин.

Систему нормативно-правових актів, що утворює юридичну конструкцію як фундаментального, так безпосередньо і адміністративно-правового режиму обігу вибухових речовин складають:

1) Конституція України як основний закон є основою чинного юридичного права;

2) закони України, що поділяються на базові та допоміжні;

3) підзаконні нормативно-правові акти:

– укази та розпорядження Президента України;

– постанови Кабінету Міністрів України;

– відомчі накази та розпорядження.

Основний закон України – її Конституція, яка є фундаментом правової системи держави, закріплює і регулює найважливіші сторони життя людини, суспільства та держави. Система законодавства, що регулює порядок обігу вибухових речовин, базується на окремих нормах другого розділу Конституції України [2], які закріплюють основні конституційні права, свободи та обов'язки людини і громадянина. По-перше, це захист життя та здоров'я людини з боку держави: "Ніхто не може бути свавільно позбавлений життя – обов'язок держави захищати життя людини" (ч. 1 ст. 27 Конституції). По-друге, держава оберігає майнові права громадян: "Право приватної власності є непорушним" та "Кожен має право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю" (ч. 1, 4 ст. 41 Конституції), тобто держава гарантує кожній людині захист його конституційних прав [2].

Законодавчі акти, що вибудовують юридичну конструкцію адміністративно-правового режиму обігу вибухових речовин, базуючись на Конституції України, формують юридичну основу з базових та допоміжних законів, які в одному випадку встановлюють соціальну спрямованість правового впливу, а в іншому – визначають коло правовідносин, які врегульовуються нормами інших галузей права.

Для більшості сучасних держав характерна наявність двох рівнів правового регулювання: 1) законодавчого, 2) іншого нормативного, у тому числі внутрішньовідомчого, як зазначають О.М. Бандурка й А.В. Горбачов [3, с. 13].

Базовими нормативними правовими актами, що встановлюють різні адміністративно-правові режими обігу, зокрема, і вибухових речовин, є Закони України "Про ліцензування певних видів господарської діяльності" [4], "Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності" [5], "Про поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення" [6], "Про перевезення небезпечних вантажів" [7], які встановлюють основи режимних правил і режимних гарантій.

Так, А.Ф. Шебановий зазначає необхідність наявності законодавчого акта, положення якого мають бути деталізовані актами уряду, а також центральних органів управління; останні доповнюються актами галузевих і місцевих органів. Якщо в цій системі випадає чи послаблюється якась ланка, окремі акти відсутні, застаріли, суперечать один одному, порушується єдність усієї системи, зменшується її ефективність [8, с. 6].

Так, О.О. Дементій доповнив і розширив думку А.Ф. Шебанова та зазначив, що з урахуванням різноманітності суспільних відносин, які виникають у сфері обігу зброї та вибухових речовин, ця пропозиція потребує певного уточнення. Так, наявність одного, навіть основоположного законодавчого акта не в змозі забезпечити належний рівень правового регулювання адміністративно-правових режимів обігу зброї та вибухових речовин, а підзаконна правотворчість, наприклад, Президента України, суттєво впливає на визначення правового статусу суб'єктів реалізації зазначених режимів та їх діяльність. З огляду на зазначене вище, питання, пов'язані з нормативно-правовим регулюванням порядку формування адміністративно-правових режимів обігу зброї та вибухових речовин, становлять неабиякий науково-практичний інтерес і потребують нагального їх дослідження [9].

Продовжуючи розгляд особливостей правового формування адміністративно-правового режиму обігу вибухових речовин, проаналізуємо його наповненість нормами кодифікованих законодавчих актів як адміністративного права, так і нормами кодифікованих законодавчих актів інших галузей права, що виконують регулятивні функції, які за своєю правовою природою не можуть бути врегульовані нормами адміністративного права.

Адміністративна відповідальність за порушення адміністративно-правового режиму обігу вибухових речовин передбачена лише у двох статтях КпАП України, це ст. 85 "Порушення правил використання об'єктів тваринного світу" та ст. 94. "Порушення вимог законодавчих та інших нормативних актів про зберігання, використання та облік вибухових матеріалів у галузях промисловості", глави 8 "Адміністративні правопорушення в промисловості, будівництві та у сфері використання паливно-енергетичних ресурсів" [10].

Що ж стосується самостійних кримінально-правових норм, спрямованих на захист суспільства від протиправного обігу вибухових речовин, то їх щонайменше 8, зокрема ст.ст. 250 "Проведення вибухових робіт з порушенням правил охорони рибних запасів", 262 "Викрадення, привласнення, вимагання вогнепальної зброї, бойових припасів, вибухових речовин чи радіоактивних матеріалів або заволодіння ними шляхом шахрайства або зловживанням службовим становищем", 263

"Незаконне поводження зі зброєю, бойовими припасами або вибуховими матеріалами", 263[1] "Незаконне виготовлення, переробка чи ремонт вогнепальної зброї або фальсифікація, незаконне видалення чи зміна її маркування, або незаконне виготовлення бойових припасів, вибухових речовин чи вибухових пристроїв", 267 "Порушення правил поводження з вибуховими, легкозаймистими та їдкими речовинами або радіоактивними матеріалами", 269 "Незаконне перевезення на повітряному судні вибухових або легкозаймистих речовин", 273 "Порушення правил безпеки на вибухонебезпечних підприємствах або вибухонебезпечних цехах", розділу IX "Злочини проти громадської безпеки", а також ст. 410 "Викрадення, привласнення, вимагання військовослужбовцем зброї, бойових припасів, вибухових або інших бойових речовин, засобів пересування, військової та спеціальної техніки чи іншого військового майна, а також заволодіння ними шляхом шахрайства або зловживання службовим становищем" КК України деякі [11]. Наведені вище статті КК України є складовою в юридичній конструкції адміністративно-правового режиму обігу вибухових речовин і разом із не згаданими нормами кодифікованих законодавчих актів інших галузей права виконують праворегулюючу функцію як інститут відповідальності за невиконання режимних правил та гарантують функціонування адміністративно-правового режиму.

Базуючись на згаданій вище законодавчій базі держави через уповноважені нею органи, до функцій яких належить забезпечення реалізації функціонування адміністративно-правового режиму обігу вибухових речовин у межах визначених повноважень, займаються підзаконною правотворчістю. Специфіка такої діяльності державних органів виконавчої влади полягає у її спрямованості, зокрема щодо організації та функціонування дозвільної системи, затвердження переліку видів та органів ліцензування. У 1 розділі "Загальних положень" Постанови Кабінету Міністрів України "Про затвердження положення про дозвільну систему" від 12 жовтня 1992 р. № 576, п. 1 наведено визначення дозвільної системи "Дозвільна система – це особливий порядок виготовлення, придбання, зберігання, перевезення, обліку і використання спеціально визначених предметів, матеріалів і речовин, а також відкриття та функціонування окремих підприємств, майстерень і лабораторій з метою охорони інтересів держави та безпеки громадян" [12] таке визначення дозволяє зрозуміти роль і завдання держави щодо регулювання окремих видів господарської діяльності з метою охорони державних інтересів і безпеки її громадян. Дозвільна діяльність держави полягає в діяльності органів виконавчої влади у сфері ліцензування, нагляду, контролю тощо. Суб'єкти управлінських правовідносин повинні неухильно додержуватися режимних правил, сформульованих у вигляді приписів, заборон, дозволів. Невідворотність виконання таких правил має забезпечуватися організаційними, юридичними, матеріально-технічними, інформаційними гарантіями.

Механізм забезпечення державою функціонування адміністративно-правового режиму обігу вибухових речовин у правовому полі передбачає використання комплексу заходів, передбачених зокрема ліцензійними умовами та вимогами, що забезпечують контроль держави через уповноважених нею суб'єктів щодо здійснення державної політики у цій сфері суспільного життя. Режим ліцензування надає державі можливість через уповноважених суб'єктів, що мають визначене коло преференцій, з метою посилення контролю за діяльністю, що має публічний інтерес, забезпечити реалізацію державної політики у цій сфері суспільного життя. Установлюючи підвищені вимоги щодо окремих фізичних і юридичних осіб, які займаються ліцензійними видами діяльності, держава свідомо обмежує їх права, що обґрунтовується потребою суспільства та самої держави у безпечному співіснуванні. Говорячи про шляхи реалізації режиму обігу вибухових речовин, мається на увазі послідовність реалізації такого режиму, починаючи з моменту

видачі ліцензії, з можливістю подальшого контролю за дотриманням ліцензійних умов, на підставі яких було видано дозвіл.

Саме інститут ліцензування дозволяє державі запобігти виникненню потенційно небезпечній діяльності, не вводячи державну монополію на її здійснення й не обмежуючи цим свободу підприємництва. Відсутність заборони на зайняття певною діяльністю відповідає принципам сучасної держави. У той же час необхідність одержання дозволу (ліцензії) на здійснення такої діяльності забезпечує безпеку суспільства та держави [13, с 59].

На сучасному етапі розвитку держави склалася певна система адміністративно-правового регулювання ліцензійної діяльності. Як зазначалося раніше, основу цієї системи становлять закони України, що регулюють правовідносини, які виникають у процесі ліцензування конкретних видів діяльності, визначених у базовому Законі України "Про ліцензування певних видів господарської діяльності", а також Законі України "Про поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення" [6] тощо. Крім цього, невід'ємною складовою в утворенні адміністративно-правових режимів у сфері ліцензування є підзаконні нормативно-правові акти, зокрема такі, що визначають коло суб'єктів органів виконавчої влади, що здійснюють ліцензування, а також перелік їх повноважень, зокрема щодо обігу вибухових речовин, регулюється постановою Кабінету Міністрів України від 14 листопада 2000 р. № 1698 "Про затвердження переліку органів ліцензування" [14]. Вказаними нормативно-правовими актами визначається вид господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню, порядок її здійснення, державний контроль у цій сфері, а також відповідальність суб'єктів господарювання та органів ліцензування за порушення законодавства.

Відповідно до п. 2 згаданої постанови КМ України від 14 листопада 2000 р. № 1698 "Про затвердження переліку органів ліцензування" ліцензію на здійснення діяльності, пов'язаної з виробництвом вибухових матеріалів промислового призначення, видає Державна служба гірничого нагляду та промислової безпеки України (далі – Держгірпромнагляд) [14].

Водночас на Міністерство внутрішніх справ (далі – МВС) України покладається обов'язок щодо видачі дозволів на придбання, зберігання та перевезення вибухових матеріалів. Наведена функція закріплена в Інструкції "Про порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної, пневматичної і холодної зброї, пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями метальними снарядами несмертельної дії, та зазначених патронів, а також боєприпасів до зброї та вибухових матеріалів" (далі – Інструкція МВС), затвердженій наказом МВС України від 21 серпня 1998 р. № 622 [15]. Ця Інструкція МВС визначає завдання органів внутрішніх справ зі здійснення дозвільної системи, порядок видачі дозволів на придбання, зберігання, перевезення та використання зброї та вибухових речовин, контроль за об'єктами дозвільної системи, детальний порядок придбання, зберігання, обліку, охорони, перевезення і використання зброї та бойових припасів.

Варто нагадати, що межі компетенції органів внутрішніх справ щодо видачі дозвільних документів у сфері обігу вибухових матеріалів регулюється Законом України "Про поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення" [6], яким визначено повноваження МВС України щодо видачі дозволів на придбання, зберігання та перевезення вибухових матеріалів.

Підсумовуючи викладене варто зауважити, що від узгодженості правових актів, що формують адміністративно-правові режими, залежить формування та здійснення певної дозвільної політики, яка повинна передбачати та прогнозувати шляхи розвитку суспільних відносин у цій сфері. Законодавча практика України

склалася шляхом утворення адміністративно-правових режимів за допомогою ліцензування тих видів діяльності, здійснення яких може викликати порушення прав та законних інтересів громадян, заподіяння шкоди їхньому здоров'ю, загрозу обороні та національній безпеці держави.

Застосування інституту ліцензування надає певні переваги керуючим суб'єктам. У його межах за допомогою режимних правил посилено державний контроль за діяльністю суб'єктів правовідносин у цій сфері, визначено їх правовий статус. Зазначений режим може бути реалізований як шляхом попереднього (на стадії видачі ліцензії), так і шляхом наступного контролю за дотриманням власниками ліцензійних умов, на підставі яких було видано дозвіл. Саме інститут ліцензування дозволяє державі запобігти виникненню потенційно небезпечної діяльності, не вводячи державну монополію на її здійснення й не обмежуючи цим свободу підприємництва. Відсутність заборони на зайняття певною діяльністю відповідає принципам сучасної держави. Водночас необхідність одержання дозволу (ліцензії) на здійснення такої діяльності забезпечує безпеку суспільства та держави.

Щодо виявлених юридичних колізій варто зауважити, що проведений аналіз Постанови Кабінету Міністрів України від 14 листопада 2000 р. № 1698 "Про затвердження переліку органів ліцензування" [14] та Закону України "Про поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення" [6] засвідчує обмеженість повноважень МВС України в частині виробництва вибухових матеріалів та віднесення їх до сфери повноважень Держгірпромнагляду. Тобто, згідно з наведеним нормативно-правовим актом, МВС України наділено контрольно-статистичними функціями та фактично відсторонено від адміністративно-правового впливу на початковому етапі обігу вибухових речовин, що в подальшому може призвести до негативних криміногенних наслідків, про це яскраво засвідчують статистичні дані щодо незаконного обігу вибухових матеріалів промислового призначення. У зв'язку з цим, постає необхідність у внесенні змін до зазначеної вище постанови в частині розширення повноважень МВС України щодо надання дозволу на виробництво вибухових матеріалів промислового призначення.

Крім того, Програма діяльності Кабінету Міністрів України під красномовною назвою "Нова політика державного управління" повинна розпочати реформування нормативно-правової бази шляхом прийняття у новій редакції Закону України "Про ліцензування певних видів господарської діяльності" (І квартал 2015 р.)" [1].

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України : постанова Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // zakon4.rada.gov.ua/laws/show/26-19.

2. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

3. *Бандурка А.М.* Оперативно-розыскная деятельность : правовой анализ / А.М. Бандурка, А.В. Горбачев. – К. : РИО МВД Украины, 1994. – 160 с.

4. Про ліцензування певних видів господарської діяльності : Закон України від 1 черв. 2000 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 36. – Ст. 299.

5. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності : Закон України від 6 верес. 2005 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 48. – Ст. 483.

6. Про поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення : Закон України від 23 груд. 2004 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 6. – Ст. 138.

7. Про перевезення небезпечних вантажів : Закон України від 6 квіт. 2000 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 28. – Ст. 222.

8. *Курагин Г.Г.* Механизм ведомственного правового регулирования деятельности органов внутренних дел / Г.Г. Курагин. – М. : Изд-во ВНИИ МВД СССР, 1976. – 52 с.

9. *Дементій О.О.* Правове регулювання адміністративно-правових режимів обігу зброї та вибухових речовин [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // www.pravoznavec.com.ua/period/article/2883/%CE#chapter.

10. Адміністративний кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80731-10/page4.

11. Кримінальний Кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2341-14/page7, page8, page12.

12. Про затвердження Положення про дозвільну систему : постанова Кабінету Міністрів України від 12 жовт. 1992 р. № 576 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-92-п.

13. *Богандов А.Б.* Лицензионное право РФ: теория, законодательство, практика : монография / А.Б. Богандов. – М. : Эксмо, 2004. – 237 с.

14. Про затвердження переліку органів ліцензування : постанова Кабінету Міністрів України від 14 лист. 2000 р № 1698 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1698-2000-%D0%BF.

15. Про порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної, пневматичної і холодної зброї, пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями метальними снарядами несмертельної дії, та зазначених патронів, а також боєприпасів до зброї та вибухових матеріалів : наказ МВС України від 21 серп. 1998 р. № 622 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z0637-98.

Отримано 10.12.2014

УДК 342.9:001.007

А.В. Середа,
аспірант Національного університету
Державної податкової служби України

АДМІНІСТРАТИВНА ПРОЦЕДУРА АТЕСТАЦІЇ НАУКОВИХ КАДРІВ ВИЩОЇ КВАЛІФІКАЦІЇ

У статті приділена увагу законодавству, яке визначає процедуру атестації наукових кадрів вищої кваліфікації, проаналізовано основні нормативно-правові документи, які регламентують адміністративну процедуру атестації наукових кадрів вищої кваліфікації та органи компетенції, до яких належить атестація наукових кадрів вищої кваліфікації. Увага акцентується на наукових ступенях та вчених званнях, які зазнали змін із прийняттям Закону України "Про вищу освіту".

Ключові слова: *атестація, наукові кадри, атестаційна колегія, спеціалізована вчена рада, доктор філософії, доктор наук, старший дослідник.*

В статье уделено внимание законодательству, которое определяет процедуру аттестации научных кадров высшей квалификации. Определены основные нормативно-правовые документы, которые регламентирующие административную процедуру аттестации научных кадров высшей квалификации, и органы, к компетенции которых относится аттестация научных кадров высшей квалификации. Внимание акцентируется на научных степенях и ученых званиях, которые изменились с принятием Закона Украины "О высшем образовании".

Ключевые слова: *аттестация, научные кадры, аттестационная коллегия, специализированный ученый совет, доктор философии, доктор наук, старший исследователь.*

In the paper attention is paid to the law, which defines the procedure of an attestation of scientific personnel of higher qualification. Key legal documents governing the administrative procedure of an attestation of scientific personnel of higher qualification, and authorities, responsible for the certification of scientific personnel of higher qualification are identified. Emphasis is placed on the scientific degrees and academic titles that have changed with the adoption of the Law of Ukraine "About Higher Education".

Keywords: *certification, scientific personnel, the certification board, specialized academic council, doctor of philosophy, doctor of science, senior researcher.*

Аналіз наявних державних й суспільних потреб та інтеграція України у світовий науково-освітній простір свідчать про те, що питання кадрового забезпечення освіти і науки займає чільне місце серед питань розвитку держави. Приєднання України до Болонського процесу активізувало розпочатий процес становлення та трансформації підготовки та атестації наукових кадрів вищої кваліфікації. І, як наслідок, зміни, які відбулися в законодавстві, що встановлює основні правові та організаційні засади функціонування системи вищої освіти, ліквідація одних органів та створення інших, до компетенції яких належить формування та забезпечення функціонування системи атестації наукових кадрів, потребують додаткового акценту на процедурі атестації наукових кадрів.

Метою цієї статті є дослідження питання адміністративної процедури атестації наукових кадрів вищої кваліфікації.

Проблемам атестації наукових кадрів в Україні приділяють увагу у своїх дослідженнях В.Д. Бакуменко, К.О. Ващенко, М. Головатий, Н.І. Демедишина, В.І. Луговий, М.І. Панчук, А.П. Рачинський, Ю.П. Сурмін, О.А. Тертишна тощо. Разом з тим, питання адміністративної процедури атестації наукових кадрів вищої кваліфікації з урахуванням змін потребує додаткового вивчення.

Конституція України проголошує, що держава сприяє розвитку науки. Однією із форм реалізації такого положення є підготовка та атестація науково-педагогічних і наукових кадрів. Підготовка наукових кадрів вищої кваліфікації здійснюється відповідно до Положення про підготовку науково-педагогічних і наукових кадрів від 1 березня 1999 року № 309. У Законі України "Про наукову і науково-технічну діяльність" від 13 грудня 1991 року № 1977-XII зазначається, що основними формами підготовки наукових кадрів є аспірантура та докторантура [1, ст. 19; 2, ст. 1].

Формування та реалізацію державної політики у сферах освіти і науки, наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності забезпечує Міністерство освіти і науки України. Одним зі структурних підрозділів зазначеного міністерства є Департамент атестації кадрів, основними завданням якого є участь у: 1) формуванні та забезпеченні функціонування системи атестації наукових кадрів; 2) формуванні мережі спеціалізованих вчених рад та аналізі їх діяльності; 3) формуванні мережі експертних рад з проведення експертизи дисертаційних робіт та організації проведення експертизи дисертацій з метою встановлення їх відповідності державним вимогам на здобуття наукових ступенів доктора, кандидата наук [3].

З метою виконання повноважень щодо підготовки та атестації наукових і науково-педагогічних кадрів вищої кваліфікації, покладених на Міністерства освіти і науки України, у 2011 році була утворена атестаційна колегія зазначеного відомства, яка є його дорадчим органом. До цього зазначені функції були покладені на Вищу атестаційну комісію України (ВАК України), яка була створена в 1992 році як центральний орган виконавчої влади, який реалізує державну політику в галузі атестації наукових та науково-педагогічних кадрів вищої кваліфікації. Повноваження ВАК України мали тенденцію до розширення, оскільки законодавство, яким визначена його діяльність, зазнавало змін та було викладене в нових редакціях. Указом президента України від 09. 12. 2010 № 1085/2010 "Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади" ВАК України було ліквідовано, а його функції перекладено на Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України.

Провідні фахівці Інституту вищої освіти Національної академії правових наук України, зокрема доктор педагогічних наук, професор Луговий В.І., який з 2007 по 2012 рік працював директором зазначеного інституту, зазначає, що доцільність такого кроку вже давно обґрунтовувалася вітчизняними науковцями в контексті модернізації української системи підготовки наукових і науково-педагогічних кадрів у руслі вимог Болонського процесу та Міжнародної стандартної класифікації освіти [4, с. 94–102]. Саме таке управлінське рішення створює передумови для подолання відокремленості освітньої й наукової сфер, яка традиційно існувала в Україні, та об'єднання в одну освітню систему підготовки і бакалаврів, і магістрів, і докторів філософії, що, у свою чергу, закладає підвалини для переходу до нової системи підготовки наукових кадрів вищої кваліфікації, яка передбачає поєднання навчання і наукових досліджень [5, с. 3–6]. Тобто доцільність змін не викликає сумнівів, оскільки монополія, яка простежувалася в діяльності Вищої атестаційної комісії України, вносила певні складності в процес атестації наукових кадрів вищої кваліфікації.

Атестаційна колегія діє відповідно до Положення про атестаційну колегію Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України, основними її завданнями

є участь у: 1) забезпеченні функціонування системи підготовки та атестації наукових і науково-педагогічних кадрів вищої кваліфікації; 2) прийнятті рішень щодо діяльності аспірантури, ад'юнктури, докторантури у вищих навчальних закладах III-IV рівня акредитації, закладах післядипломної освіти III-IV рівня акредитації, наукових установах (за винятком наукових установ Національної академії наук України); 3) формуванні мережі спеціалізованих вчених рад; 4) затвердженні рішень спеціалізованих вчених рад про присудження наукового ступеня доктора наук і кандидата наук; 5) присвоєнні вчених звань старшого наукового співробітника, доцента і професора науковим і науково-педагогічним працівникам вищих навчальних закладів III-IV рівня акредитації, закладів післядипломної освіти III-IV рівня акредитації та наукових установ [6]. Головою атестаційної колегії є Міністр освіти і науки України, який затверджує її склад.

Атестація осіб, які здобувають ступінь доктора наук та доктора філософії, здійснюється таким чином.

1) Постійно діючою спеціалізованою вченою радою вищого навчального закладу чи наукової установи, акредитованою Національним агентством із забезпечення якості вищої освіти. Однак атестація осіб, які здобувають ступінь доктора філософії, може здійснюватися і разовою спеціалізованою вченою радою. Дефініція "разової спеціальної вченої ради" в законодавстві не закріплена. У Положенні про спеціалізовану вчену раду зазначається, що зі спеціальності, яка не входить до профілю ради, за відсутності в Україні ради з правом захисту за цією спеціальністю проводиться разовий захист дисертації за рішенням МОНмолодьспорту та визначається процедура такого захисту. Так, голова ради разом з клопотанням про утворення спеціалізованої вченої ради для проведення разового захисту надсилає до МОНмолодьспорту пропозиції щодо додаткового введення до складу ради докторів наук – фахівців за спеціальністю дисертації та відомості про них [6, п. 1.5]. Отже, із зазначеного виходить, що разова спеціалізована вчена рада – це спеціалізована вчена рада (відповідно до зазначеного визначення в п.1.1 Положенні про спеціалізовану вчену раду), яка утворюється для разового захисту дисертації на здобуття ступеня доктора філософії.

2) На підставі публічного захисту наукових досягнень у формі дисертації для здобуття ступеня доктора наук, крім дисертації, допускається опублікована монографія або сукупність статей, опублікованих у вітчизняних та/або міжнародних рецензованих фахових виданнях.

Варто звернути увагу на те, що відповідно до новочинного Закону України "Про вищу освіту" від 01.07.2014 № 1556-VII дисертації осіб, які здобувають ступінь доктора філософії, та дисертації на здобуття ступеня доктора наук, а також відгуки опонентів оприлюднюються на офіційних веб-сайтах відповідних вищих навчальних закладів (наукових установ) [7]. Ця процедура є новою, і на сьогодні її механізм чітко не визначений. Адже оприлюднення дисертаційного дослідження раніше (до захисту) має як позитивні, так і негативні наслідки. Позитивним є те, що оприлюднення дисертації: 1) сприятиме ознайомленню з нею широкого кола осіб, враховуючи це, аспірант (докторант) увагу більш приділить точності посилань та питанням наукової новизни та 2) зменшить запозичення вже існуючих ідей. Однак негативне вбачається в тому, що якщо здобувач відкладе захист роботи з суб'єктивних чи об'єктивних причин (стан здоров'я, відрядження, брак часу, пов'язаний із виконанням службових обов'язків, тощо) навіть в останні дні, можуть постраждати його авторські права. Визначення оприлюднення закріплено в Законі України "Про авторське право і суміжні права". Оприлюднення (розкриття публіці) твору – здійснена за згодою автора чи іншого суб'єкта авторського права і (або) суміжних прав дія, що вперше робить твір доступним для публіки шляхом опублікування, публічного виконання, публічного показу,

публічної демонстрації, публічного сповіщення тощо [8]. Отже, здобувач ступеня доктора філософії та ступеня доктора наук має надати письмову згоду на опублікування своєї дисертації на офіційних веб-сайтах відповідних вищих навчальних закладів (наукових установ), в інакшому випадку робота не може бути опублікованою. Проте з іншого боку спеціальні вчені ради не будуть приймати такі праці до розгляду. Тому питання оприлюднення дисертацій осіб, які здобувають ступінь доктора філософії, та дисертацій на здобуття ступеня доктора наук на офіційних веб-сайтах відповідних вищих навчальних закладів (наукових установ) потребує додаткового нормативного врегулювання.

Доктор філософії – це освітній і водночас перший науковий ступінь, що здобувається на третьому рівні вищої освіти на основі ступеня магістра [8, ст. 5]. Законом України "Про вищу освіту" був уведений науковий ступінь "доктор філософії" на заміну науковому ступеню "кандидат наук".

Доктор наук це – це другий науковий ступінь, що здобувається особою на науковому рівні вищої освіти на основі ступеня доктора філософії і передбачає набуття найвищих компетентностей у галузі розроблення і впровадження методології дослідницької роботи, проведення оригінальних досліджень, отримання наукових результатів, які забезпечують розв'язання важливої теоретичної або прикладної проблеми, мають загальнонаціональне або світове значення та опубліковані в наукових виданнях [8, ст. 5].

Питання присудження наукових ступенів і присвоєння вчених звань регулюються постановами Кабінету Міністрів України, зокрема Порядком присудження наукових ступенів і присвоєння вченого звання старшого наукового співробітника від 24 липня 2013 р. № 567 [9] та Порядком присвоєння вченого звання професора і доцента від 27 грудня 2008 р. № 1149 [10].

Відповідно до ст. 54 Закону України "Про вищу освіту" в Україні присвоюються такі вчені звання: 1) старший дослідник; 2) доцент та 3) професор. Вчене звання професора та доцента присвоюється особам, які професійно здійснюють науково-педагогічну або творчу мистецьку діяльність. Процедура присвоєння вченого звання старшого дослідника визначена Порядком присудження наукових ступенів і присвоєння вченого звання старшого наукового співробітника, оскільки вчене звання старшого наукового співробітника прирівнюється до старшого дослідника. Вчене звання старшого дослідника присвоюється особам, які професійно здійснюють наукову або науково-технічну діяльність. Вчене звання професора, доцента, старшого дослідника присвоює вчена рада вищого навчального закладу (вчена рада структурного підрозділу). Право присвоєння вченого звання професора та старшого дослідника надається також вченим (науково-технічним) радам наукових установ. Рішення відповідних вчених рад затверджує атестаційна колегія Міністерства освіти і науки України.

Документами, що засвідчують присудження наукового ступеня чи присвоєння вченого звання, є відповідно дипломи доктора філософії (кандидата наук) й доктора наук та атестат старшого дослідника (старшого наукового співробітника), зразки яких затверджені Кабінетом Міністрів України.

Резюмуючи зазначене вище, слід зробити висновок: основними нормативно-правовими документами, в яких визначається адміністративна процедура атестації наукових кадрів вищої кваліфікації, є : 1) закони України "Про освіту", "Про вищу освіту", "Про наукову і науково-технічну діяльність"; 2) укази Президента України: "Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади", "Питання Міністерства освіти і науки України"; 3) постанови Кабінету Міністрів України: Положення про підготовку науково-педагогічних і наукових кадрів, Порядок присудження наукових ступенів і присвоєння вченого звання старшого наукового співробітника, Порядок присвоєння вченого звання професора і доцента;

4) накази Міністерства освіти і науки України: Положення про атестаційну колегію Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України, Про спеціалізовану вчену раду.

Органами, до компетенції яких належить атестація наукових кадрів вищої кваліфікації, є: 1) Міністерство освіти і науки, а саме: Департамент атестації кадрів та атестаційна колегія, 2) спеціалізовані вчені ради; 3) вчені ради вищих навчальних закладів та наукових установ.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про наукову і науково-технічну діяльність : Закон України від від 13.12.1991 № 1977-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступ : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1977-12.

2. Про затвердження Положення про підготовку науково-педагогічних і наукових кадрів : Постанова Кабінету Міністрів України від 01.03.1999 № 309 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // zakon2.rada.gov.ua/laws/card/309-99-%D0%BF.

3. Питання Міністерства освіти і науки України : Указ Президента України від 25.04.2013 № 240/2013 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 12. – С. 23.

4. Модернізація підготовки науково-педагогічних і наукових кадрів в аспірантурі та докторантурі наукових установ АПН України в контексті Болонського процесу: досвід, проблеми, перспективи / В.І. Луговий, В.А. Семиченко, О.Л. Кононко та ін. // Педагогіка і психологія. – 2008. – № 1. – С. 94–102.

5. Луговий В.І. Проблема освітньо-наукової інтеграції в підготовці кандидатів і докторів наук в Україні / В.І. Луговий // Проблеми освіти : наук. зб. – К. : Ін-т інновац. технологій і змісту освіти МОН України, 2007. – Вип. 54. – С. 3–6.

6. Деякі питання присудження наукових ступенів і присвоєння вчених звань : Наказ МОНмолодьспорт України від 14.09.2011 № 1059 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 78. – С. 239.

7. Про вищу освіту : Закон України від 01.07.2014 № 1556-VII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2014. – № 37–38. – С. 2716.

8. Про авторське право і суміжні права : Закон України від 23.12.1993 № 3792-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступ : http : // zakon4.rada.gov.ua/laws/card/3792-12.

9. Порядок присудження наукових ступенів і присвоєння вченого звання старшого наукового співробітника : Постанова Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 567 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 64. – С. 77.

10. Порядок присвоєння вченого звання професора і доцента : Постанова Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2008 р. № 1149 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 100. – С. 362.

Отримано 17.10.2014

УДК 342.9

Д.В. Гош,
здобувач ДНДІ МВС України

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ПРОКУРОРА ЯК СУБ'ЄКТА ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

У статті визначено поняття "правовий статус прокурора як суб'єкта провадження у справах про адміністративні правопорушення"; проаналізовано особливості правового статусу прокурора у провадженні в справах про адміністративні правопорушення.

Ключові слова: *правовий статус, прокурор, органи прокуратури, адміністративні правопорушення, провадження в справах про адміністративні правопорушення.*

В статье определено понятие "правовой статус прокурора как субъекта производства по делам об административных правонарушениях"; проанализированы особенности правового статуса прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях.

Ключевые слова*: правовой статус, прокурор, органы прокуратуры, административные правонарушения, производство по делам об административных правонарушениях.*

The paper defines the concept of "legal status as a subject of the Prosecutor of the cases of administrative offenses", analyzes the features of the legal status of the prosecutor in the proceedings in cases of administrative offenses.

Keywords: *legal status, prosecutor, prosecutors, administrative offense proceedings in cases of administrative offenses.*

Прокурор, виступаючи особливим суб'єктом провадження в справах про адміністративні правопорушення, наділений визначеним законодавством колом прав та обов'язків в цій сфері. Участь прокурора у провадженні у справах про адміністративні правопорушення обумовлюється специфічними завданнями та цілями, які постають перед органами прокуратури в сфері забезпечення захисту прав та інтересів громадян та юридичних осіб. Система прав, обов'язків, завдань та функцій прокурора визначає особливості його правового статусу в кожному виді правовідносин, в які він вступає. Крім того, дослідження особливостей правового статусу прокурора як суб'єкта провадження в справах про адміністративні правопорушення дозволить визначити підстави та умови участі прокурора в такому провадженні та повноваження, які у нього при цьому виникають.

Проблемі адміністративно-правового статусу, в тому числі органів прокуратури, присвячено ряд праць таких авторів як В.Б. Авер'янов, В.М. Бесчастний, Ю.П. Битяк, Р.А. Калюжний, С.В. Ківалов, К.С. Ковриженко, В.І. Коваль, В.К. Колпаков, Т.Є. Мироненко, Л.В. Малюга, Н.О. Облаватська, С.В. Петков, Є.М. Попович, А.О. Селіванов, М.К. Якимчук та багатьох інших. Однак комплексне дослідження особливостей правового статусу прокурора як суб'єкта провадження в справах про адміністративні правопорушення відсутнє, що і обумовлює актуальність даної теми.

Метою написання цієї статті є визначення особливостей правового статусу прокурора як суб'єкта провадження в справах про адміністративні правопорушення.

Для реалізації мети були визначені такі завдання: сформулювати поняття "правовий статус прокурора як суб'єкта провадження в справах про адміністративні правопорушення", уточнити його складові елементи, охарактеризувати їх особливості.

Так, досліджуючи особливості правового статусу прокурора як суб'єкта провадження в справах про адміністративні правопорушення, перш за все, необхідно з'ясувати значення категорії "правовий статус прокурора" та визначити його складові елементи.

Слід зазначити, що в адміністративно-правовій науці існує декілька підходів до змісту поняття "правовий статус" та "адміністративно-правовий статус". Зокрема, на думку С.С. Алєксєєва, правовий статус – це система визнаних і гарантованих державою в законодавчому порядку прав, свобод і обов'язків, а також законних інтересів людини як суб'єкта права. Він відображає весь комплекс зв'язків людини з суспільством, державою, оточуючими людьми [1, с. 129]. Є.А. Лукашева вважає, що правовий статус індивіда – це складні зв'язки, що виникають між державою та індивідом, і взаємини людей один з одним, які фіксуються державою в юридичній формі – у формі прав, свобод і обов'язків [2, с. 132]. Отже, не зважаючи на чисельність підходів та концепцій стосовно визначення сутності категорії "правовий статус" майже всі автори сходяться на тому, що це складне багатоелементне явище, що являє собою певну суспільно-правову характеристику становища індивіда або іншого суб'єкта правовідносин в суспільстві та державі. Система прав, обов'язків, функцій та завдань, що визначають становище особи або державного органу в системі публічно-правових відносин є відповідними складовими адміністративно-правового статусу.

На думку Б.М. Габричідзе, адміністративно-правовий статус державного органу включає такі елементи: місце державного органу в загальнодержавній системі; політичну і державно-правову характеристику органу держави; основи взаємовідносин цього органу з іншими державними органами; принципи організації та діяльності державного органу; основи компетенції; види правових актів, що видаються цим державним органом [3, с. 10–11]. Однак більш прийнятною вважається позиція Д.Н. Бахраха, який до адміністративно-правового статусу включає три взаємопов'язані блоки: 1) цільовий, який визначає норми про цілі, завдання і функції та принципи діяльності; 2) організаційно-структурний, який складається з правових приписів, що регламентують порядок утворення, реорганізацію, ліквідацію органу, його структуру, лінійну і функціональну підпорядкованість; 3) компетенція як сукупність владних повноважень і підвідомчості [4, с. 85]. Таким чином, можна зробити висновок, що правовий статус органу державного управління обумовлює особливості адміністративно-правового статусу його посадових осіб.

В науці адміністративного права вважається, що правовий статус посадової особи (державного службовця) – це встановлене і гарантоване державою правове становище державного службовця, який виконує свої повноваження з певної посади державної служби [5, с. 112]. Отже, визначальною для статусу посадової особи органу державного управління (державного службовця) є посада, яку займає службовець (визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця державного органу, органу влади Автономної Республіки Крим або їх апарату з установленими відповідно до законодавства посадовими обов'язками у межах повноважень, визначених законодавством [6]).

Таким чином, можемо відзначити, що правовий статус прокурора як суб'єкта провадження в справах про адміністративні правопорушення, – це регламентована законодавством України, актами Генерального прокурора України взаємообумовлена система прав, обов'язків, юридичної відповідальності прокурора, які виникають у зв'язку з його участю у провадженні у справах про адміністративні правопорушення, здійсненням ним захисту прав та інтересів осіб, щодо яких

відкрито таке провадження, та осіб, потерпілих від адміністративного правопорушення, а також у зв'язку із захистом публічних інтересів в цій сфері.

Елементами правового статусу прокурора як суб'єкта провадження в справах про адміністративні правопорушення, є: 1) елемент, що визначає підстави та умови участі прокурора у провадження у справах про адміністративні правопорушення; 2) елемент, що включає в себе завдання та цілі вступу прокурора у провадження в справах про адміністративні правопорушення; 3) елемент, що включає повноваження прокурора в провадженні в справах про адміністративні правопорушення (його права, обов'язки).

Розкриваючи основні елементи правового статусу прокурора як суб'єкта провадження в справах про адміністративні правопорушення, необхідно звернутися до Кодексу України про адміністративні правопорушення [7], Закону "Про прокуратуру" [8] та Наказу Генерального прокурора України "Про організацію прокурорського нагляду за додержанням та застосуванням законів" [9]. Аналіз даних нормативних актів дозволяє визначити, що підставами та умовами участі прокурора в провадженні у справах про адміністративні правопорушення є: 1) надходження заяв, скарг та повідомлень від фізичних або юридичних осіб про порушення їх прав діями, рішеннями або бездіяльністю посадових осіб, уповноважених здійснювати провадження в справах про адміністративні правопорушення; 2) надходження повідомлення про відкриття провадження у справі про корупційне адміністративне правопорушення; 3) наявність в планах органів прокуратури здійснення планових перевірок органів та посадових осіб, що здійснюють провадження в справах про адміністративні правопорушення.

Другий елемент правового статусу прокурора включає завдання участі прокурора в провадженні у справах про адміністративні правопорушення, до яких належать: 1) захист прав осіб під час складання протоколу про адміністративні правопорушення, накладення адміністративного стягнення, застосування заходів забезпечення провадження у справі про адміністративне правопорушення тощо; 2) захист публічних інтересів в провадженні у справах про корупційні адміністративні правопорушення; 3) захист прав осіб, які належать до категорії соціально вразливих та менш соціально захищених громадян.

Третім елементом правового статусу прокурора як суб'єкта провадження в справах про адміністративні правопорушення є його повноваження. Відповідно до Кодексу України про адміністративні проступки, до таких повноважень належать право та обов'язок: 1) порушувати провадження в справі про адміністративне правопорушення; 2) знайомитися з матеріалами справи; 3) перевіряти законність дій органів (посадових осіб) при провадженні у справі; 4) брати участь у розгляді справи; заявляти клопотання; 5) давати висновки з питань, що виникають під час розгляду справи; 6) перевіряти правильність застосування відповідними органами (посадовими особами) заходів впливу за адміністративні правопорушення; вносити подання, оскаржувати постанову і рішення по скарзі в справі про адміністративне правопорушення, а також вчиняти інші передбачені законом дії [7].

Таким чином, законодавча регламентація правового статусу прокурора як суб'єкта провадження в справах про адміністративні правопорушення визначається низкою законодавчих та підзаконних актів, що ускладнює їх правозастосування та обумовлює необхідність вдосконалення в частині уніфікації норм, що визначають підстави участі прокурора в провадженні в справах про адміністративні правопорушення, його права та обов'язку. Це доцільно здійснити в одному законодавчому акті – Кодексі України про адміністративні правопорушення з конкретизацією його у відповідному окремому наказі Генерального прокурора України "Про порядок організації захисту прав осіб органами прокуратури під час провадження в справах про адміністративні правопорушення".

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Проблемы теории государства и права : учеб. / под ред. С.С. Алексеева. – М. : Юрид. лит., 1979. – 392 с.

2. Общая теория прав человека / отв. ред. Е.А. Лукашева. – М. : Издательство НОРМА, 1996. – 520 с.

3. *Габричидзе Б.Н.* Конституционный статус органов советского государства / Б.Н. Габричидзе. – М. : Юрид. лит., 1982. – 184 с.

4. *Бахрах Д.Н.* Административное право : учеб. для вуз. / Д.Н. Бахрах. – М. : Норма, 1996. – 539 с.

5. *Лапина М.А.* Адміністративне право : курс лекцій / М.А. Лапина. – М. : Консультант Плюс, 2009. – 149 с.

6. Про державну службу : Закон України від 17.11.2011 № 4050-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2012. – № 26. – Ст. 273.

7. Кодекс про адміністративні правопорушення : від 07.12.1984 № 8073–X // Відомості Верховної Ради Української РСР (ВВР). – 1984. – Дод. до № 51. – Ст. 1122.

8. Про прокуратуру: Закон України редакції від 05.11.1991 № 1789-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1991. – № 53. – Ст. 793.

9. Про організацію прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів : Наказ Генерального прокурора України від 07.11.2012 № 3гн [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102.

Отримано 10.09.2014

ПРАВООХОРОННА ДІЯЛЬНІСТЬ: ПРІОРИТЕТИ, РЕФОРМУВАННЯ, СТРАТЕГІЯ РОЗВИТКУ

УДК 351.749:343.341(4/9)

В.В. Ткаченко,
доктор історичних наук

ДІЯЛЬНІСТЬ СПЕЦПІДРОЗДІЛІВ ПО БОРОТЬБІ З ОРГАНІЗОВАНОЮ ЗЛОЧИННІСТЮ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

Статтю присвячено вивченню досвіду США та окремих європейських країн щодо діяльності спецпідрозділів, що здійснюють боротьбу з організованою злочинністю, який може бути корисним у процесі реформування органів внутрішніх справ України.

***Ключові слова**: європейський вектор розвитку України, реформування органів внутрішніх справ України, США, європейські країни, організована злочинність, спецпідрозділи.*

Статья посвящена изучению опыта США и отдельных европейских стран в сфере деятельности спецподразделений, осуществляющих борьбу с организованной преступностью, который может стать полезным в процессе реформирования органов внутренних дел Украины.

***Ключевые слова**: европейский вектор развития Украины, реформирование органов внутренних дел Украины, США, европейские страны, организованная преступность, спецподразделения.*

Paper is devoted to the study of the experience of the United States of America and European countries in the activities of special units engaged in the fight against organized crime, which can be useful in the process of reforming the law enforcement agancies of Ukraine.

***Keywords**: European vector of the development of Ukraine, reformation of law enforcement agencies of Ukraine, USA, European countries, organized crime, special units.*

На сучасному етапі розвитку України нагальною є проблема реформування системи правоохоронних органів держави. У зв'язку з обранням європейського вектору розвитку країни досить актуальним є вивчення досвіду зарубіжних країн з цієї проблеми.

Метою статті є висвітлення окремих аспектів досвіду США та європейських країн у діяльності спецпідрозділів, що здійснюють боротьбу з організованою злочинністю.

Реформуванню системи органів внутрішніх справ України присвячено чимало наукових досліджень, які розглядали різні аспекти цієї проблеми. Так, діяльність спецпідрозділів, що здійснюють боротьбу з організованою злочинністю, вивчали: О.М. Бандурка, В.Л. Грохольський , О.М. Джужа, О.Г. Кулик, О.М. Костенко, Б.В. Романюк, А.В. Савченко, В.А. Тимошенко, М.І. Хавронюк та інші.

В умовах постійного зростання організованої злочинності керівництво поліції США наприкінці 60-х років минулого століття прийняло рішення про створення

спеціальних елітних підрозділів, здатних успішно проводити навіть найнебезпечніші операції. SWAT (спочатку створення підрозділу – англ. Special Weapons Assault Team – штурмова група зі спеціальним озброєнням; зараз – англ. Special Weapons And Tactics – спеціальне озброєння і тактика) – це підрозділ в американських правоохоронних органах, який використовує легке озброєння армійського типу і спеціальну тактику в операціях із високим ризиком, у яких необхідні здібності та навички, що виходять за межі можливостей звичайних поліцейських. До основних завдань SWAT входить: знищення і затримання особливо небезпечних злочинців, звільнення заручників, проведення антитерористичних операцій, забезпечення підтримки при рейдах проти наркомафії, арештах, обшуках підозрюваних, стабілізація небезпечних ситуацій при зіткненні зі злочинцями, звільнення адміністративних будівель тощо.

Перший загін SWAT був створений при Департаменті поліції Лос-Анджелеса та складався з п'ятнадцяти команд по чотири людини у кожній, загальна чисельність становила 60 осіб. Учасники загону отримували спеціальний статус і премії. Упродовж місяця вони проходили спеціальне тренування. Першими завданнями загону була охорона поліцейських установ під час громадських безпорядків.

Як правило, співробітники SWAT несуть повсякденну службу, як й інші поліцейські, але їх у будь-який час можна зібрати, зробивши виклики на пейджери, мобільні телефони чи радіоприймачі. Навіть у великих поліцейських управліннях, таких, як поліцейський департамент Лос-Анджелеса (LAPD), персонал SWAT, зазвичай, використовується для протидії злочинності, оскільки вони більш підготовлені, ніж звичайний поліцейський патруль (при несенні щоденної служби вони не беруть з собою спеціальної амуніції і зброї).

Персонал SWAT завжди готовий до виклику по команді "тривога", але більшу частину службового часу проводить у регулярних патрулях. З метою скорочення часу для реагування при виникненні екстрених ситуацій, які вимагають прямого втручання SWAT, на сьогодні широко використовується метод розміщення екіпіровки та озброєння SWAT в захисних ящиках багажників спеціальних поліцейських джипів.

Поліцейські SWAT набираються у поліцейських підрозділах із числа добровольців. Залежно від політики, яка проводиться поліцейським департаментом, кандидати повинні відслужити мінімальній строк у лавах департаменту перед визнанням їх придатними для проходження служби у спеціальних підрозділах, таких, як SWAT. Кандидати до загону SWAT підлягають ретельному відбору та підготовці. Вони повинні скласти іспит із фізичної підготовки, усне, письмове та психологічне тестування. Особлива увага приділяється фізичній підготовці, оскільки поліцейський повинен бути готовим до будь-яких бойових операцій. Після відбору потенційний співробітник повинен пройти численні курси, які перетворять його у повністю кваліфікованого бійця SWAT. Поліцейські тренуються влучно стріляти, опановують снайперську підготовку, роботу з вибухівкою, вивчають захисну тактику, надання першої медичної допомоги, майстерність ведення перемовин, поводження зі службовими собаками, техніку альпінізму. Також співробітники спецпідрозділу можуть пройти курси поводження з гумовими кулями, світлошумовими гранатами, використання методу контролю над натовпом тощо [1].

У Великобританії для успішної боротьби з організованою злочинністю функціонувало національне управління з розслідування кримінальних злочинів (NCS), яке було створене у 1998 р. У 2006 р. його реорганізували в агентство по боротьбі з організованою злочинністю (Serious Organized Crime Agency – SOCA) – самостійну організаційно-незалежну силову структуру Сполученого Королівства, яка формально входить до Міністерства внутрішніх справ. Агентство було створено

і функціонувало на підставі та відповідно до Закону "Про організовану злочинність" 2005 р. (The Serious Organized Crime and Police Act 2005. URL: legislation.gov.uk.).

З утворенням SOCA у квітні 2006 р. їй були передані функції таких служб, як Національна антикримінальна бригада (National Crime Squad), Національна служба кримінальної розвідки (National Criminal Intelligence Service), Національне об'єднання по боротьбі зі злочинами у сфері високих технологій (National Hi-Tech Crime Unit), секція з розкриття та розслідування злочинів у сфері незаконного обігу наркотиків Королівської акцизної та митної служби (HM Revenue & Customs), Прикордонна служба – в частині компетенції протидії організованій злочинності у сфері міграції.

SOCA вирішувала завдання по боротьбі з відмиванням грошей та торгівлею людьми, наркобізнесом, організованою злочинністю мігрантів і комп'ютерною злочинністю тощо. Співробітники SOCA наділені сукупністю повноважень констебля, офіцера митної та міграційної служби в їх різних комбінаціях. Вони не носять уніформи і не підлягають перевірці з боку констеблів територіальної поліції в побутових ситуаціях (на дорогах, вулиці тощо).

Штат SOCA становив близько 4200 співробітників, у тому числі 400 з них займалися безпосередньо управлінською діяльністю. Вищий робочий орган – колегія – складалася з 11 членів. Із числа тих, хто зайнятий безпосередньо у сфері боротьби зі злочинністю, половина займається кримінальними розслідуваннями, а інші фокусують свою увагу на аналізі та розвідці [2, с. 87].

7 жовтня 2013 р. у Великобританії почало роботу нове Національне агентство по боротьбі зі злочинністю (National Crime Agency, NCA). Спецслужбу називають аналогом американського ФБР, її представництва розміщені у 40 країнах. NCA займається боротьбою з організованою злочинністю, нелегальною міграцією, економічними правопорушеннями, кіберзлочинністю та захистом дітей. За всіма напрямками агентство співпрацює із правоохоронними органами 150 країн, щоб виявляти міжнародні зв'язки злочинних груп. Національне агентство по боротьбі зі злочинністю було утворене шляхом злиття кількох відомств. Штат агентства становить 4500 осіб [3].

У Федеративній Республіці Німеччина з огляду на її федеративний державний устрій наявна складна система органів, до компетенції яких належить боротьба з організованою злочинністю. Разом з тим, кримінальним кодексом ФРН або іншим законом не передбачено визначення терміна "організована злочинність" або "вчинення злочину організованою групою або злочинною організацією".

У Федеральному міністерстві внутрішніх справ ФРН функціонує відділ по боротьбі з тяжкими злочинами та організованою злочинністю у складі Департаменту громадської безпеки, завданнями якого є розробка державної політики у сфері боротьби з організованою злочинністю, нормативно-правових актів федерального рівня з цих питань, підготовка міжнародних угод у цій сфері.

Департамент боротьби з організованою злочинністю і особливо тяжкими злочинами здійснює боротьбу з міжнародною організованою злочинністю за пріоритетними напрямами: насильницькі та тяжкі злочини, незаконний обіг наркотиків, фінансова та економічна злочинність, злочини проти власності, фальшивомонетництво, кіберзлочинність. У цій діяльності зазначеному Департаменту надається сприяння відповідних фахових підрозділів, а також інтенсивна оперативна аналітична підтримка.

Відповідно до своєї компетенції Департамент виконує поліцейські завдання у сфері кримінального переслідування, наприклад, у випадках міжнародної організованої протиправної торгівлі зброєю, вибуховими матеріалами, боєприпасами, наркотичними або лікарськими засобами, виготовленням та розповсюдженням фальшивих грошей, якщо це зумовлено необхідністю проведення розслідування

за кордоном. Боротьба з міжнародним організованим відмиванням грошей, якщо це спрямовано проти внутрішньої та зовнішньої безпеки ФРН або проти уразливих місць важливих для життєдіяльності суспільства установ, також входять до переліку його завдань.

Разом із діяльністю у сфері проведення розслідування Департамент, як центральний підрозділ, у межах своїх функцій проводить аналіз усіх важливих повідомлень про злочини та злочинців, готує щорічні звіти про стан злочинності за окремими її видами з метою оцінки значення окремого виду злочину для розвитку кримінальної ситуації в Німеччині [4, с. 163].

Таким чином, боротьба з організованою злочинністю відзначається тісним поєднанням розслідування та аналітичної діяльності, а також співробітництвом із компетентними відомствами та установами як всередині країни, так і за кордоном.

У Франції спеціалізованим підрозділом, на який покладено обов'язки протидії організованій злочинності, є Суб-директорат з протидії організованій злочинності та фінансовими злочинами (the Sub-Directorate for the fight against Organized Crime and Financial Delinquency – S.D.L.C.O.D.F.), який входить до структури Центрального Директорату судової поліції.

Суб-директорат із протидії організованій злочинності та фінансовим злочинам здійснює свою діяльність за такими напрямами:

стратегічний аналіз, координація (ідентифікація, моніторинг кримінальних організацій, проведення оперативного та стратегічного аналізу, забезпечення організації проведення міжвідомчих нарад із питань боротьби з організованою злочинністю; сприяння оперативним підрозділам у питаннях, пов'язаних із вогнепальною зброєю та вибухівкою тощо);

розслідування злочинів, пов'язаних із організованою злочинністю (питання розслідування злочинів, торгівлі забороненими товарами, розшуку осіб, які вчинили злочини; протидія незаконному обігу наркотиків, торгівлі людьми, злочинам проти життя та здоров'я особи, незаконному переміщенню культурних цінностей тощо);

розслідування фінансових злочинів (розслідування економічних, комерційних і фінансових злочинів, які стосуються організованої злочинності, а також протидія національному і міжнародному шахрайству, відмиванню (легалізації) коштів, здобутих злочинним шляхом, та фінансування тероризму; розслідування кіберзлочинів, махінацій із платіжними картками, випадків скоєння шахрайства відносно електронних комунікаційних компаній; протидія податковим правопорушенням та корупції) [7, с. 28].

В Італії для боротьби з організованою злочинністю (мафією тощо), тероризмом і тяжкими видами злочинів було створено елітний спецпідрозділ під назвою ROS (Raggruppamento Operativo Speciale). Цей спецпідрозділ входить до структури Карабінерів, складається з відділів, відділень, оперативних груп, що розміщені в кожному місті та районі Італії. Карабінери виконують функції як військової поліції, так і цивільної. Безпосередньо підзвітні поліції Головного командування.

В цій країні є мережа окружних управлінь по боротьбі з мафією – судових органів при прокуратурах областей. Для боротьби з найбільш небезпечними формами організованої злочинності було створено прокуратуру зі спеціальних питань боротьби з мафією, яка перебуває в структурі Генерального прокурора та забезпечує взаємодію правоохоронних та судових органів. На чолі цієї структури знаходиться Головне управління, яким керує Державний прокурор по боротьбі з мафією. Це управління відповідає за координацію розслідувань, що проводять 26 відділів у департаментах, розташованих по всій країні. У кожному департаменті зайнято в середньому по десять прокурорів, яким підпорядковано чотири помічники, що відповідають за інформаційні бази даних.

Прокуратура здійснює свої операції в тісній взаємодії зі спеціальними підрозділами і структурами державної поліції, карабінерів. Відповідно до закону представники сил громадської безпеки зобов'язані співпрацювати зі слідчим персоналом прокуратури, інформувати його про всі одержувані оперативні та інформаційні матеріали, що стосуються діяльності мафії. Крім того, встановлено верховенство обов'язкового провадження в усіх справах, а нерозслідування злочину є злочином само собою. Сукупність цих факторів стало вирішальним для подолання корупції в Італії [10].

В Угорщині протидія організованій злочинності покладається на Національне бюро розслідувань та Контртерористичний центр.

Основними завданнями Національного бюро розслідувань є:

розслідування злочинів, скоєних на території Угорщини;

розслідування злочинів, вчинених організованими кримінальними групами як на території Угорщини, так і за її межами;

міжнародне співробітництво у проведенні операцій правоохоронних органів з протидії злочинам, пов'язаним із перетином кордону.

До основних завдань Контртерористичного центру належать:

оцінка та аналіз терористичної загрози в країні;

організація та координація роботи контртерористичних підрозділів у країні;

захист важливих об'єктів інфраструктури;

захист голови держави та прем'єр-міністра;

співробітництво з іноземними контртерористичними підрозділами.

У Польщі створено службу, яка підпорядкована безпосередньо Головному коменданту поліції Польщі та займається боротьбою з тяжкими злочинами в державі. На цю структуру покладено завдання розробки найбільш небезпечних угруповань організованої злочинності та груп, пов'язаних із незаконним обігом наркотиків. Вона також проводить спеціальні операції, в числі яких реалізація програми охорони свідка, розробка та здійснення прикриття при введенні поліцейського в злочинну групу з метою одержання інформації.

У 2000 р. було утворене Центральне бюро розслідування, яке є незалежним від місцевої поліції, хоча й має свої підрозділи в кожному регіоні країни. Воно займається переважно трьома напрямами діяльності: 1) боротьбою з організованою злочинністю й незаконними діяннями, які сприяють її процвітанню (торгівля зброєю, вибуховими пристроями, вимагання тощо); 2) злочинами, пов'язаними з незаконним обігом наркотиків (виробництвом, контрабандою, розповсюдженням); 3) економічними злочинами (відмивання брудних грошей, шахрайство, корупція) [12, с.181].

У Латвії протидія організованій злочинності покладається на Департамент протидії організованій злочинності (Organized Crime Combating Department), створений у структурі Головного Департаменту Кримінальної поліції Державної поліції Латвії, діяльність якої включає в себе:

боротьбу з організованою та економічною злочинністю, тероризмом, підривною діяльністю, саботажем, бандами злочинців, корупцією, підробкою грошей і незаконним поширенням наркотичних засобів та інших сильнодіючих хімічних або радіоактивних речовин, вогнепальної та інших видів зброї і вибухових речовин;

захист підрозділів Міністерства внутрішніх справ;

захист державної таємниці в межах своєї юрисдикції, як зазначено Кабінетом Міністрів;

направлення запитів, пов'язаних зі злочинами у сфері своєї юрисдикції і в інших випадках на прохання Генерального прокурора;

координацію діяльності державних установ, місцевих органів влади та приватного сектора в галузі боротьби з тероризмом [11].

Таким чином, вивчення європейської та світової практики боротьби з організованою злочинністю свідчить, що у світі немає універсальної моделі спеціальних підрозділів по боротьбі з організованою злочинністю, які можна просто механічно запозичити та запровадити в Україні. Водночас, міжнародний досвід свідчить, що більш ефективно працюють на сьогодні структури по боротьбі з організованою злочинністю, які не входять до органів поліції, є елементом централізованої системи вертикального підпорядкування, як, наприклад, у Великій Британії, Франції, Італії, США та деяких інших державах.

Розглянутий зарубіжний досвід може бути корисним під час реформування органів внутрішніх справ України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Special Weapons and Tactics (SWAT) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // police.tucsonaz.gov/police/swat.

2. *Матюхіна Н.П.* Поліція Великобританії : сучасні тенденції розвитку та управління: монографія / Н.П. Матюхіна ; за заг. ред. О.М. Бандурки. – Х. : Консум, 2001. – 131 с.

3. У Великобританії створили аналог ФБР – National Crime Agency, NCA, опублікована 13 жовтня 2013 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // www.mukachevo.net/ua/News/view/80805-У-Великобританії-створили-аналог-ФБР-National-Crime-Agency-NCA.

4. *Кононенко С.Я.* Організація роботи поліції Німеччини. (Використання досвіду під час реформування міліції України) : монографія / С.Я. Кононенко. – Тернопіль : "Терно-граф", 2013. – 369 с.

5. *Корнієнко М.В.* Протидія організованій злочинності в країнах ЄС та США : монографія / М.В. Корнієнко. – К. : НТВ "Правник", 2002. – 291 с.

6. *Кузьмічов В.С.* Поліція Баварії : структура, організація та система підготовки / В.С. Кузьмічов, В.Г. Лісогор // Науковий вісник КНУВС. – К., 2009. – Вип. 1 (62). – С. 205–208.

7. *Пилипчук В.Г.* Система організації управління і правового забезпечення діяльності спецслужб (досвід країн Європейського Союзу та Північної Америки) : аналіт. доп. / В.Г. Пилипчук, М.О. Будаков, В.М. Гірич. – К. : НІСД, 2012. – 56 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // www.niss.gov.ua/content/articles/files/Giruch-e61f4.pdf.

8. *Передерій О.С.* Правовий статус поліції країн Континентальної правової сім'ї (загальнотеоретична характеристика на матеріалах Франції, Німеччини, Польщі) : автореф. дис. канд. юрид. наук : 12.00.01 / О.С. Передерій. – Х. : Харк. нац. ун-т. внутр. справ, 2009. – 20 с.

9. Полиция Польши в отношении организованной преступности. – Щитно : Изд. высшей школы Полиции, 1996. – 210 с.

10. Materiali Ufficiali // Polizia moderna [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // poliziadistato.it/poliziamoderna/articolo.php?cod_art=2121.

11. Organized Crime Combating Department [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // www.policija.lt/index.php?id=11388.

12. *Шостко О.Ю.* Аналіз ефективної діяльності системи кримінальної юстиції у сфері протидії організованій злочинності в окремих європейських країнах / О. Ю. Шостко // Проблеми законності. – 2009. – № 1. – С. 176–185.

Отримано 02.10.2014

УДК 351.741(477)

І.П. Катеринчук,
кандидат юридичних наук

ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ІНТЕГРОВАНОЇ ІНФОРМАЦІЙНО-ПОШУКОВОЇ СИСТЕМИ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

У статті аналізуються особливості функціонування інтегрованої інформаційно-пошукової системи органів внутрішніх справ України, базовою основою програмного комплексу якої послужив Інтегрований банк даних "АРМОР". З'ясовано, що трирівнева ієрархічна структура інтегрованої інформаційно-пошукової системи органів внутрішніх справ України взагалі і інформаційних підсистем зокрема відповідає організаційній побудові Міністерства внутрішніх справ України.

Ключові слова: *інформаційне забезпечення, інтегрована інформаційно-пошукова система, органи внутрішніх справ, Інтегрований банк даних "АРМОР", інформаційна підсистема.*

В статье анализируются особенности функционирования интегрированной информационно-поисковой системы органов внутренних дел Украины, базовой основой программного комплекса которой послужил Интегрированный банк данных "АРМОР". Выяснено, что трьохуровневая иерархическая структура интегрированной информационно-поисковой системы органов системы внутренних дел Украины в общем и информационных подсистем в частности отвечает организационному строению Министерства внутренних дел Украины.

Ключевые слова: *информационное обеспечение, интегрированная информационно-поисковая система, органы внутренних дел, Интегрированный банк данных "АРМОР", информационная подсистема.*

Paper analyzes the peculiarities of functioning of the integrated information retrieval system of the bodies of Internal Affairs of Ukraine, the basic grounds of which software system is an integrated data bank "ARMOR". It was found out that three-level hierarchical structure of the integrated information retrieval system of the bodies of internal Affairs of Ukraine in general and information subsystems in particular meets the organizational structure of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine.

Keywords: *information security, integrated information retrieval system, organs of Internal Affairs, integrated data bank "ARMOR", information subsystem.*

Вирішення проблем, поставлених перед органами внутрішніх справ України, потребує сьогодні досконалого інформаційного забезпечення, яке давало б змогу підвищити ефективність виконуваних означеними органами завдань і функцій. Це, у свою чергу, потребує аналізу наявних сьогодні інформаційних ресурсів та пошуку шляхів їх вдосконалення. Проблеми інформаційного забезпечення діяльності правоохоронних органів взагалі і органів внутрішніх справ зокрема неодноразово були предметом досліджень таких вчених, як І.В. Арістова, К.І. Бєляков, В.Д. Гавловський, Р.А. Калюжний, Є.Б. Кубко, В.А. Кормич, А.М. Новицький, В.С. Цимбалюк, М.Я. Швець та інших авторів. Разом з тим, швидкі зміни, притаманні розвитку інформаційних технологій, потребують постійного моніторингу якості застосовуваних засобів інформаційного забезпечення. Зазначене обумовлює актуальність та новизну цієї статті, метою написання якої є визначення

особливостей функціонування Інтегрованої інформаційно-пошукової системи (далі – ІІПС) органів внутрішніх справ України.

Наказом Міністерства внутрішніх справ України від 12.10.2009 № 436 [1] на виконання Комплексної програми профілактики правопорушень на 2007–2009 роки для вдосконалення інформаційно-аналітичного забезпечення оперативно-службової діяльності органів і підрозділів внутрішніх справ України, підвищення ефективності її використання у профілактиці правопорушень, розкритті та розслідуванні злочинів, розшуку злочинців затверджено Положення про Інтегровану інформаційно-пошукову систему органів внутрішніх справ України.

ІІПС органів внутрішніх справ України – це сукупність організаційно-розпорядчих заходів, програмно-технічних та інформаційно-телекомунікаційних засобів, що забезпечують формування та ведення довідково-інформаційних, оперативно-розшукових обліків, авторизований доступ до інформаційних ресурсів ІІПС [2].

Метою створення ІІПС є об'єднання наявних в органах та підрозділах внутрішніх справ України інформаційних ресурсів в єдиний інформаційно-аналітичний комплекс із використанням сучасних інформаційних технологій, комп'ютерного та телекомунікаційного обладнання для підтримки оперативно-службової діяльності органів і підрозділів внутрішніх справ, суттєвого зміцнення їх спроможності протидії та профілактики злочинності [2].

Призначенням ІІПС органів внутрішніх справ України є інформаційно-аналітичне та організаційно-технологічне забезпечення службової діяльності структурних підрозділів районних, міських, лінійних управлінь (відділів) головних управлінь, управлінь МВС України в областях, місті Києві, на залізницях, центрального апарату МВС [2].

Базовою основою програмного комплексу ІІПС органів внутрішніх справ України став Інтегрований банк даних "АРМОР" (Автоматизированное Рабочее Место Оперативного Работника), розроблений Управлінням Міністерства внутрішніх справ України в Луганській області та з 2003 року відповідно до наказу Міністерства внутрішніх справ України від 18.07.2003 № 786 "Про створення Інтегрованої інформаційно-пошукової системи органів внутрішніх справ України" [2] прийнятий за базову систему у всіх обласних управліннях Міністерства внутрішніх справ України.

У програмному комплексі ІІПС органів внутрішніх справ України використовується об'єктно-реляційна система керування базами даних Oracle. Сам програмний комплекс запускається за допомогою веб-браузера Internet Explorer. Автоматизовані робочі місця встановлені в територіальних підрозділах органів внутрішніх справ України. Зв'язок переважно забезпечується за технологією DSL, мобільні робочі місця можуть приєднуватись до системи віртуальними приватними каналами стільникових операторів зв'язку.

На цей час програмний комплекс ІІПС органів внутрішніх справ України об'єднує 16 комп'ютерних інформаційних підсистем. На думку І.В Арістової, інформаційні підсистеми як основна складова частина системи інформаційного забезпечення призначені для збору, накопичення, зберігання та обробки інформації певних напрямків обліків та орієнтовані на використання в діяльності багатьох служб, вони мають загальновідомчий характер і відносяться до загальновідомчих інформаційних підсистем. Деякі спеціалізовані обліки, що використовуються в діяльності підрозділів окремих галузей, належать до галузевих інформаційних підсистем. Структурна побудова інформаційних підсистем ОВС України організована у вигляді трирівневої ієрархічної моделі; це стосується як загальновідомчих, так і галузевих підсистем (центральний, регіональний, територіальний рівні) [3].

Зазначена трирівнева ієрархічна структура ІІПС органів внутрішніх справ України взагалі і інформаційних підсистем зокрема відповідає організаційній побудові Міністерства внутрішніх справ України.

Так, перший рівень складає центральний вузол (банк даних) ІІПС, який розташовано в Департаменті інформаційно-аналітичного забезпечення МВС. До центрального вузлу відносяться: центральні сервер баз даних, сервер обміну інформацією, програмно-технічний комплекс архівування інформації, комутаційний центр, а також автоматизовані робочі місця адміністратора центрального вузла ІІПС, адміністратора безпеки, криптографічного захисту та автоматизовані робочі місця, що забезпечують авторизований доступ користувачів ІІПС до інформаційних ресурсів центрального вузла ІІПС.

Відповідно до Положення про Інтегровану інформаційно-пошукову систему органів внутрішніх справ України, затвердженого наказом МВС України від 12.10.2009 № 436, автоматизоване робоче місце адміністратора центрального вузла ІІПС призначене для моніторингу системних журналів реєстрації роботи програмних та технічних засобів, аналізу порушень у роботі системи, налагодження параметрів, необхідних для забезпечення стабільної роботи програмних та технічних засобів центрального вузла; автоматизоване робоче місце адміністратора безпеки призначене для реалізації технології надання доступу користувачам до інформації в ІІПС відповідно до наданих прав доступу, моніторингу системних журналів реєстрації роботи користувачів та програмних засобів; автоматизоване робоче місце криптографічного захисту призначене для реалізації технології електронного цифрового підпису в ІІПС [2].

Безпосередньо центральний сервер баз даних складається з основного та резервного серверів баз даних центрального банку даних, системи керування базами даних, програмного забезпечення, призначених для зберігання та обробки інформаційних ресурсів, системних журналів реєстрації роботи користувачів, програмних та технічних засобів. Центральний сервер обміну інформацією також складається з основного та резервного технологічних серверів, спеціального програмного забезпечення, призначеного для виконання операцій, що забезпечують обмін інформацією між центральним та регіональними вузлами ІІПС. Призначенням центрального програмно-технічного комплексу архівування інформації є регламентне архівування (зберігання) інформації, розміщеної на центральному сервері баз даних, та її аварійне відновлення. Центральний комутаційний центр, у свою чергу, призначений для виконання централізованої функції комутації та маршрутизації потоків інформації ІІПС в єдиній цифровій телекомунікаційній мережі МВС та локальних обчислювальних мережах центрального апарату МВС та територіальних підрозділів органів внутрішніх справ України [2].

Другий рівень складають регіональні (обласні) вузли (банки даних) ІІПС, розташовані в управліннях (відділах) інформаційно-аналітичного забезпечення обласних управлінь МВС України і на регіональному рівні, вони мають аналогічну структуру до структури першого рівня, за винятком наявності комутаційного центру, призначеного для виконання централізованої функції комутації та маршрутизації потоків інформації ІІПС у регіональному сегменті єдиної цифрової телекомунікаційної мережі МВС та локальних обчислювальних мережах апаратів територіальних підрозділів ОВС України [2].

Територіальні вузли ІІПС відносяться до третього рівня структури ІІПС органів внутрішніх справ України та функціонують безпосередньо в територіальних підрозділах, підпорядкованих відповідним Головним управлінням і Управлінням МВС України обласного рівня.

До складу територіального вузла ІІПС входять: автоматизовані робочі місця, які забезпечують авторизований доступ користувачів ІІПС відповідних терито-

ріальних підрозділів ОВС до формування та використання інформаційних ресурсів регіонального вузла ІІПС; а також територіальний сервер, що складається з технологічного сервера, спеціального програмного забезпечення, призначеного для виконання технологічних операцій, що забезпечують функціонування, відновлення, архівне збереження автоматизованих робочих місць територіального вузла ІІПС [2]. Саме третій рівень структури ІІПС органів внутрішніх справ України складає основу системи збирання, контролю та використання інформації.

Комп'ютерні інформаційні підсистеми, що входять до програмного комплексу ІІПС органів внутрішніх справ України, формуються з огляду на відомості, які накопичуються в процесі службової діяльності органів внутрішніх справ в обсязі, структурі й порядку, що визначаються завданнями, покладеними на ОВС відповідно до чинного законодавства. Тобто зазначені підсистеми ІІПС складаються відповідно до інформаційних ресурсів, які є об'єктивно поєднаним набором відомостей, що безпосередньо стосується осіб, кримінальних та адміністративних правопорушень, а також інших подій [2].

На цей час до ІІПС органів внутрішніх справ України входять такі інформаційні підсистеми, як "Особа", "Адреса", "Документ", "Доставлені", "Розшук", "Адмінпрактика", "Зброя", "Угон", "Зареєстрована зброя", "ІПК (інформаційно-пошукова картка) річ", "ІПК (інформаційно-пошукова картка) особа", "Оперативно-пошукова картка", "Єдиний облік", "Слідство: доручення", "Домашній арешт", "Факт".

Так, завданням інформаційної підсистеми "Єдиний облік" ІІПС органів внутрішніх справ України є ведення єдиного обліку в органах і підрозділах внутрішніх справ заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події. Водночас підсистема "Факт" є банком даних щодо зареєстрованих заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події станом до 20.11.2012.

Інформаційні підсистеми "Особа", "Адреса", "Розшук", "Адмінпрактика", "ІПК (інформаційно-пошукова картка) особа" формуються із відомостей щодо осіб, яких затримано за підозрою у вчиненні кримінального правопорушення, які обвинувачені у вчиненні кримінального правопорушення, узяті під варту або на яких накладено стягнення у вигляді адміністративного арешту; які переховуються від органів досудового розслідування, слідчого судді, суду або ухиляються від відбування кримінального покарання, пропали безвісти, та в інших випадках, передбачених законами України; осіб, щодо яких здійснюється профілактична робота працівниками ОВС; а також тих, що скоїли адміністративні правопорушення; іноземців та осіб без громадянства, які порушили встановлені законодавством правила в'їзду, виїзду, перебування в Україні і транзитного проїзду через її територію, виявлених працівниками ОВС, тощо. Крім того, до підсистем "Особа" та "Адреса" входять дані, що стосуються заявників, потерпілих або очевидців правопорушення.

Відомості щодо зброї, що перебуває в користуванні громадян, підприємств, установ, організацій, господарських об'єднань, яким надано відповідно до законодавства дозвіл на її придбання, зберігання, носіння, перевезення, та яка обліковується підрозділами дозвільної системи органів внутрішніх справ України, формують дані інформаційної підсистеми "Зареєстрована зброя". Водночас відомості щодо викраденої, втраченої, вилученої, знайденої зброї, а також добровільно зданої (тієї, що незаконно зберігалася) формують дані інформаційної підсистеми "Зброя".

До підсистеми "ІПК (інформаційно-пошукова картка) річ" та "Документ" відносяться відомості стосовно викрадених речей, документів, цінностей, а також знайдених, вилучених у громадян і службових осіб предметів і речей, у тому

числі заборонених або обмежених в обороті, а також документів з ознаками підробки, які мають індивідуальні (заводські) номери. Відповідно інформаційна підсистема "Угон" складається з даних, що стосуються викраденого авто-мототранспорту.

Галузевою підсистемою є інформаційна підсистема "Оперативно-пошукова картка", яка стосується відомостей щодо безвісно-зниклих громадян, невстановлених померлих (невпізнаних трупів), хворих, які не можуть надати про себе даних.

До інформаційних підсистем, що створені у ІІПС останнім часом, відносяться такі, як "Доставлені", "Слідство: доручення", "Домашній арешт", та які пов'язані з відповідними нормативно-правовими нормами, закріпленими у Кримінальному процесуальному кодексі України, прийнятому 13.04.2012. Так, наприклад, частиною 4 статті 181 Кримінального процесуального кодексу України передбачено, що орган внутрішніх справ повинен негайно поставити на облік особу стосовно якої застосовано запобіжний захід у вигляді домашнього арешту [4].

Джерелами формування інформаційних ресурсів ІІПС органів внутрішніх справ України є: заяви і повідомлення про кримінальні та адміністративні правопорушення, кримінальні провадження, зареєстровані в ОВС; повідомлення працівників ОВС у разі звернення до них громадян або службових осіб із заявою чи повідомленням про події, які загрожують особистій чи громадській безпеці, або в разі безпосереднього виявлення таких; повідомлення про аварії, пожежі, катастрофи, стихійні лиха та інші надзвичайні події, які підлягають реєстрації в ОВС; повідомлення засобів масової інформації, публічні виступи; рішення органів або посадових осіб, виконання яких покладено на ОВС відповідно до чинного законодавства; видані на ім'я особи документи, підписані нею документи, а також відомості про особу, зібрані державними органами влади та органами місцевого і регіонального самоврядування в межах своїх повноважень; інформація, отримана від громадян і посадових осіб, про вчинені кримінальні правопорушення під час проведення слідчих (гласних) розшукових дій; інформація, отримана від правоохоронних органів іноземних держав на підставі міжнародних договорів України, угод про співробітництво між МВС і відповідними органами іноземних держав у сфері боротьби зі злочинністю [2].

Згідно з Положенням про Інтегровану інформаційно-пошукову систему органів внутрішніх справ України, затвердженим наказом МВС України від 12.10.2009 № 436, до суб'єктів правових відносин ІІПС органів внутрішніх справ України відносяться: держатель (власник) ІІПС, яким є Міністерство внутрішніх справ України; розпорядник ІІПС, а саме: Департамент інформаційно-аналітичного забезпечення МВС; адміністратор ІІПС, тобто керівник структурного підрозділу Департаменту інформаційно-аналітичного забезпечення, відповідальний за експлуатацію ІІПС, та підпорядковані адміністратори регіональних вузлів ІІПС; адміністратор безпеки ІІПС − керівник підрозділу Департаменту інформаційно-аналітичного забезпечення, відповідальний за дотримання політики безпеки в ІІПС, якому підпорядковані адміністратори безпеки регіональних вузлів ІІПС; та користувачі ІІПС, а саме: працівники органів внутрішніх справ, яким розпорядником ІІПС відповідно до вимог чинного законодавства надано право доступу до інформації в ІІПС [2].

До користувачів ІІПС відносяться не тільки працівники Департаменту інформаційно-аналітичного забезпечення, управлінь (відділів) інформаційно-аналітичного забезпечення ГУМВС (УМВС) або відділів (секторів) інформаційно-аналітичного забезпечення територіальних підрозділів ОВС, підпорядкованих відповідним ГУМВС (УМВС) області, але й інші працівники органів внутрішніх справ, яким, як зазначено вище, надано право доступу до інформації ІІПС. До

таких працівників відносяться працівники органів досудового розслідування, оперативно-розшукової діяльності тощо. Проте останні мають доступ лише до ознайомлення з інформацією без права самостійного внесення будь-яких відомостей. Доступ до програмного комплексу ІІПС органів внутрішніх справ України дозволено зареєстрованим користувачам, які мають особисту ідентифікацію.

Слід також зазначити, що захист інформаційних ресурсів ІІПС органів внутрішніх справ України здійснюється шляхом створення та забезпечення функціонування комплексної системи захисту інформації з підтвердженою відповідністю, яка здійснюється за результатами державної експертизи в порядку, визначеному вимогами Положення про державну експертизу у сфері технічного захисту інформації, затвердженого наказом Адміністрації Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України від 16.05.2007 № 93 [5].

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Наказ МВС України від 12.10.2009 № 436, зареєстрований в Міністерстві юстиції України 28.12.2009 за № 1256/17272 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 101. – Ст. 3569.

2. Положення про Інтегровану інформаційно-пошукову систему органів внутрішніх справ України, затверджене наказом МВС України від 12.10.2009 № 436 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 101. – Ст. 3569.

3. *Арістова І.В.* Державна інформаційна політика та її реалізація в діяльності органів внутрішніх справ України : організаційно-правові засади : дис. ...докт. юрид. наук : 12.00.07 / І.В. Арістова. – Харків, 2002. – 477 с.

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

5. Положення про державну експертизу в сфері технічного захисту інформації Адміністрації Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України від 16.05.2007 № 93 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 52. – Ст. 2153.

Отримано 29.10.2014

УДК 351.741(094)

М.П. Будзинський

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОВС У СУЧАСНИХ УМОВАХ

Надано загальнотеоретичну характеристику сучасного стану нормативно-правового регулювання кадрового забезпечення ОВС.

Ключові слова : *кадрове забезпечення, правоохоронні органи, нормативно-правове регулювання.*

Дана общетеоретическая характеристика современного состояния нормативно-правового регулирования кадрового обеспечения ОВД.

Ключевые слова : *кадровое обеспечение, правоохранительные органы, нормативно-правовое регулирование.*

Theoretical characteristic of the modern state of normative regulation regulatory of staffing of the organs of Internal Affairs is given.

Keywords : *staffing, law enforcement bodies, legal regulation.*

Кадрове забезпечення будь-якої приватної чи державної структури становить фундамент передумов якісного її функціонування. У разі забезпечення ефективними кадрами установа зможе результативно здійснювати свою діяльність і виконувати поставлені перед нею завдання. Більше того, це набуває підвищеної актуальності в контексті функціонування органів внутрішніх справ, завданням яких є забезпечення правопорядку та законності в нашій державі. Додатковим чинником вказаної проблематики є те, що за роки незалежності України кадрам правоохоронних органів, в тому числі органів внутрішніх справ, приділялося мало уваги – не було вжито реальних заходів із оптимізації їх підготовки до професійної службової діяльності. З огляду на реформування органів внутрішніх справ та євроінтеграційні процеси, які інтенсивно відбувалися в Україні упродовж останніх півроку, постає необхідність перегляду нормативно-правових актів, що регулюють тематику кадрового забезпечення ОВС, пошуку негативних моментів і надання конкретних пропозицій із їх удосконалення.

Проблематика кадрового забезпечення ОВС стосувалася тією чи іншою мірою доробку різних вчених, серед яких найбільш відомі праці В.Б. Авер'янова, І.В. Арістової, О.М. Бандурки, В.С. Венедіктова, А.М. Клочко, Л.С. Криворучко, М.Ф. Криштановича, О.М. Музичука, Г.О. Пономаренка, О.С. Савельєва та інших. Тим не менш, досі не було надано комплексної критики існуючим нормативно-правовим актам за вказаною тематикою, що й обумовлює потребу проведення детального аналізу.

Метою статті є загальнотеоретична характеристика сучасного стану нормативно-правового регулювання кадрового забезпечення ОВС.

У Конституції України передбачено, що громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування [1]. Тим не менш, ця норма не означає, що будь-хто незалежно від моральних та професійних якостей може стати працівником органів внутрішніх справ. Так, для того, щоб захищати інтереси держави, обстоювати права людини, працівникові потрібно відповідати ряду вимог.

Згідно зі ст. 17 Закону України "Про міліцію", на службу до міліції приймаються на контрактній основі громадяни України, які досягли 18-річного віку (крім випадків, встановлених законодавством), мають повну загальну середню освіту, володіють державною мовою, здатні за своїми особистими, діловими і моральними якостями, фізичною підготовкою і станом здоров'я виконувати покладені на міліцію завдання. При прийнятті на службу до міліції може бути встановлено випробування строком до одного року. Стосовно осіб, які претендують на службу в міліції, за їх письмовою згодою проводиться спеціальна перевірка в порядку, встановленому Законом України "Про засади запобігання і протидії корупції". Особи, які претендують на службу в міліції, до призначення на відповідну посаду подають за місцем майбутньої служби декларацію про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за формою і в порядку, що встановлені Законом України "Про засади запобігання і протидії корупції", та зобов'язані повідомити керівництву органу, на посаду в якому вони претендують, про працюючих у цьому органі близьких їм осіб [2].

Діяльність міліції, згідно зі ст. 3 цього правового акту, будується на принципах законності, гуманізму, поваги до особи, соціальної справедливості, взаємодії з трудовими колективами, громадськими організаціями й населенням [2].

Відповідно до ч. 1 ст. 5 цього ж Закону, міліція виконує свої завдання неупереджено, у точній відповідності із законом. Жодні виняткові обставини або вказівки службових осіб не можуть бути підставою для будь-яких незаконних дій або бездіяльності міліції. Для забезпечення громадського порядку працівники міліції зобов'язані вживати заходів незалежно від свого підпорядкування [2].

Форми й розміри грошового забезпечення працівників міліції встановлюються Кабінетом Міністрів України і повинні забезпечувати достатні матеріальні умови для комплектування якісного особового складу міліції, диференційовано враховувати характер і умови роботи, стимулювати досягнення високих результатів у службовій діяльності і компенсувати їх фізичні та інтелектуальні затрати [2]. Все ж, зрозуміло, що це розмита правова норма, і, виходячи з цього, матеріальне забезпечення працівників міліції перебуває на низькому рівні, що, звичайно, є чинником виникнення корупції в органах внутрішніх справ.

Згідно зі ст. 22 Закону України "Про міліцію" працівники міліції користуються пільгами при розподілі житла, встановленні квартирних телефонів, влаштуванні дітей у дошкільні заклади, вирішенні інших питань соціально-побутового забезпечення у порядку, передбаченому законодавством України. Жила площа працівникам міліції, в тому числі працюючим на транспорті, надається місцевими радами, відповідними міністерствами та відомствами у першочерговому порядку. Втім, ця норма в умовах ринкової економіки фактично не працює.

У ст. 1 Дисциплінарного статуту органів внутрішніх справ [3] встановлено, що службова дисципліна в органах внутрішніх справ досягається: створенням належних умов проходження служби особами рядового і начальницького складу; набуттям високого рівня професіоналізму; забезпеченням гласності та об'єктивності під час проведення оцінки результатів службової діяльності; дотриманням законності і статутного порядку; повсякденною вимогливістю начальників до підлеглих, постійною турботою про них, виявленням поваги до їх особистої гідності; вихованням в осіб рядового і начальницького складу високих моральних і ділових якостей; забезпеченням соціальної справедливості та високого рівня соціально-правового захисту; умілим поєднанням і правильним застосуванням заходів переконання, примусу, дисциплінарного та громадського впливу; належним виконанням умов контракту про проходження служби.

З метою вдосконалення діяльності органів внутрішніх справ, підвищення ефективності їх роботи, поліпшення добору, розстановки і виховання кадрів, сти-

мулювання підвищення кваліфікації, ініціативності, творчої активності та відповідальності працівників за доручену справу проводиться атестація осіб рядового і начальницького складу. При цьому всебічно оцінюються їх ділові, професійні, моральні та особисті якості, рівень культури і здатність працювати з людьми, робляться висновки про відповідність займаній посаді і даються рекомендації щодо подальшої служби (ст. 47 Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ) [4].

Атестація кадрів має проводитись на принципах колегіальності, гласності, неупередженості і є перевіркою ділових, службових, особистісних, морально-психологічних та комунікативних якостей осіб рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ, їх освітнього, кваліфікаційного та професійного рівня за певний період проходження ними служби з метою виявлення здобутків та недоліків у їх професійній діяльності. Атестація має бути стимулом підвищення кваліфікації, ініціативності, творчої активності та відповідальності працівників за доручену справу. З урахуванням міжнародного досвіду доцільно запровадити нові зовнішні та внутрішні критерії методики оцінювання діяльності працівників МВС України. Зокрема, у світовій практиці вже давно використовуються три основні складові такої оцінки: зовнішня оцінка населення, яка здійснюється шляхом регулярного опитування громадян та шляхом аналізу їхніх скарг і заяв, внутрішня оцінка – думка працівників ОВС про свою роботу, оцінка діяльності за показниками державної статистики [5, с. 18].

Отже, можна резюмувати, що: кадрове забезпечення ОВС врегульовано законодавчими та підзаконними актами України, однак механізми реалізації багатьох правових норм відсутні.

Ми зважаємо на те, що для підвищення рівня кадрового потенціалу необхідно підвищити фінансування оплати праці працівників ОВС. Це підніме престиж структури, залучить до діяльності серйозно налаштованих громадян, які запобігатимуть правопорушенням, а не становитимуть його джерело. Проте хоча нині питання кадрового забезпечення і регульоване низкою правових норм, дійового механізму їх реалізації досі немає. Однак, зважаючи на реформи, які поступово запроваджуються у всій правоохоронній системі, сподіваємося на покращання кадрового забезпечення ОВС.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України : Закон України : від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

2. Про міліцію : Закон України від 20 грудня 1990 року // ВВР. – 1991. – № 4. – Ст. 20; 1992. – № 36. – Ст. 526; 1993. – № 11. – Ст. 83; 1994. – № 26. – Ст. 216; 1995. – № 15. – Ст. 10.

3. Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ : Закон України від 22.02.2006 № 3460-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 29. – С. 1062. – Ст. 245

4. Про затвердження Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ : постанова Кабінет Міністрів України від 29 липня 1991 р. № 114 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // zakon2.rada.gov.ua/laws/show/114-91-%D0%BF.

5. *Криштанович М.* Державне управління кадровим забезпеченням органів внутрішніх справ України / М. Криштанович // Науковий вісник. – 2012. – Вип. 9. – С. 17–24.

Отримано 05.11.2014

УДК [351.741:351.811.12]'06(477)

Ю.С. Коллер,
кандидат юридичних наук

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ РЕОРГАНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВТОІНСПЕКЦІЇ В УМОВАХ СУЧАСНОГО РЕФОРМУВАННЯ МВС УКРАЇНИ

У статті на основі аналізу чинного законодавства розглядаються актуальні питання реорганізації Державної автомобільної інспекції, запропонованої сучасною реформою системи МВС України.

Ключові слова: *реформування, Державна автомобільна інспекція, Міністерство внутрішніх справ, безпека дорожнього руху, транспортні засоби.*

В статье на основе анализа действующего законодательства рассматриваются актуальные вопросы реорганизации Государственной автомобильной инспекции, предложенной современной реформой МВД Украины.

Ключевые слова: *реформирование, Государственная автомобильная инспекция, Министерство внутренних дел, безопасность дорожного движения, транспортные средства.*

On the basis of an analysis of the current legislation the actual issues of the reorganization of the State Automobile Inspection, offered by modern reformation of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, are discussed.

Keywords: *reformation, State Automobile Inspection, Ministry of Internal Affairs of Ukraine, traffic safety, vehicles.*

На сьогодні Україна знаходиться на шляху розбудови правової демократичної держави та формування громадянського суспільства, а також інтеграції в європейський простір. Ратифікація Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом визначає якісно новий формат наших взаємовідносин та є стратегічним орієнтиром системних реформ у країні.

Одним із головних чинників відповідності вітчизняного державного управління європейським нормам і стандартам, безумовно, є реформа правоохоронної системи. Сучасні тенденції розвитку суспільних відносин в Україні вимагають докорінних змін у роботі цих органів, а саме безпосередньо в системі Міністерства внутрішніх справ України з метою створення сучасного європейського правоохоронного відомства, місія якого – служити та захищати.

В Україні вже розпочата стратегічна реформа системи МВС після затвердження Кабінетом Міністрів України (далі – КМУ) розпорядження від 22.10.2014 № 1118-р [1], яким було схвалено Стратегію розвитку органів внутрішніх справ України (далі – Стратегія) та Концепцію першочергових заходів реформування системи МВС (далі – Концепція), аналіз яких дає підстави вважати, що одним із актуальних питань запропонованого реформування передбачена подальша реорганізація підрозділів Державної автомобільної інспекції (далі – ДАІ).

Останнім часом в Україні спостерігається активізація наукових досліджень щодо реформування системи МВС України, в тому числі реорганізації підрозділів ДАІ. Значний науковий внесок у дослідження окремих аспектів діяльності підрозділів ДАІ та їх реорганізації зробили Д.В. Бєлих, В.В. Гаркуша, Г.К. Голубєва, Т.О. Гуржій, С.М. Гусаров, О.В. Дроздов, О.В. Дудник, В.В. Єгупенко, М.А. Ми-

китюк, Р.І. Михайлов, А.М. Подоляка, В.Й. Развадовський, О.Ю. Салманова, А.О. Собакарь, М.М. Стоцька, А.В. Червінчук, В.М. Шудріков та ін. Однак, враховуючи постійні зміни в чинному законодавстві в зазначеній сфері (в тому числі після затвердження наведеної вище Стратегії та Концепції), ця проблематика на сьогодні залишається відкритою. Вказане свідчить про актуальність цієї статті, метою написання якої є дослідження актуальних питань щодо реорганізації ДАІ, запропонованої сучасною реформою системи МВС України.

Слід констатувати, що для ДАІ це буде черговий етап реорганізації, оскільки за останні роки це вже не перша спроба змін в її діяльності. За роки незалежності України ДАІ пройшла шлях від реорганізації до повної ліквідації, починаючи з моменту ухвали 20 грудня 1990 року Закону України "Про міліцію" [2], де в статті 7 зазначалося, що Державна автомобільна інспекція є одним із підрозділів міліції України, та після отримання більш чіткого свого статусу, коли КМУ своєю Постановою від 14.04.1997 № 341 затвердив "Положення про Державну автомобільну інспекцію МВС" [3], згідно з якою ДАІ було визначено головним органом, на який покладається забезпечення безпеки дорожнього руху (далі – БДР) в Україні, що входить до системи органів МВС.

З цього часу повноваження ДАІ та її структура постійно змінювалися (основні структурні підрозділи ДАІ декілька раз реорганізовувалися, змінювали свою назву та підпорядкованість), а у 2005 році Державну автомобільну інспекцію як складову частину МВС України взагалі було ліквідовано, і тільки згодом діяльність ДАІ була знову відновлена.

Одним з ключових аспектів майбутніх змін, передбачених у Стратегії та Концепції, є позбавлення підрозділів ДАІ невластивих функцій, а після впровадження автоматичної фіксації порушень у сфері БДР – створення єдиної служби в містах на базі цих підрозділів та підрозділів патрульної служби (п.п. 4.4 Концепції та п.п. 1.3 розділу V Стратегії). Взагалі для забезпечення подальшої реалізації заходів з реформування ОВС у розділі VI Стратегії "Очікувані результати на 2015–2016 роки" передбачається об'єднання патрульної служби та ДАІ для створення єдиної мобільної патрульної служби [1].

З метою втілення в життя цих заходів згідно з розпорядженням КМУ від 22.10.2014 № 1113-р МВС доручено забезпечити розроблення та внесення на розгляд КМУ проектів законів щодо позбавлення підрозділів ДАІ функцій з надання адміністративних послуг, запровадження автоматичної фіксації порушень правил дорожнього руху (далі – ПДР), надання патрульній службі міліції повноважень ДАІ із забезпечення БДР та контролю за дотриманням ПДР у населених пунктах [5].

Виходячи з аналізу змін, передбачених цим розпорядженням, можна виділити основні 3 аспекти запропонованої реорганізації ДАІ, а саме:

1) позбавлення підрозділів ДАІ функцій з надання адміністративних послуг; 2) запровадження автоматичної фіксації порушень ПДР; 3) надання патрульній службі міліції повноважень ДАІ із забезпечення БДР та контролю за дотриманням ПДР в населених пунктах.

Щодо першого аспекту реорганізації ДАІ (позбавлення її підрозділів функцій з надання адміністративних послуг) необхідно звернути увагу на те, що на цей час ДАІ надає адміністративні послуги відповідно до Закону України від 06.09.2012 № 5203-VI "Про адміністративні послуги" [6] та Постанови КМУ від 04.06.2007 № 795 "Про затвердження переліку платних послуг, які надаються підрозділами МВС та Державної міграційної служби, і розміру плати за їх надання" (далі – Постанова) [7]. Згідно з цією Постановою до адміністративних послуг, які зараз надаються підрозділами ДАІ, відносяться: видача посвідчення водія на право керування транспортними засобами (далі – ТЗ); видача свідоцтв про підготовку

водіїв ТЗ, що перевозять небезпечні вантажі, та про допуск ТЗ до їх перевезення; видача тимчасового реєстраційного талона на право керування ТЗ тощо [7].

Планується позбавити ДАІ надання зазначених у Постанові послуг з метою скорочення її штату (що передбачено безпосередньо Стратегією та Концепцією) та боротьби з проявами корупції з боку їх працівників під час надання таких послуг.

Проте слід зазначити, що, на нашу думку, це не буде дієвим засобом для покращення забезпечення БДР в нашій країні, крім цього, це може призвести до проблем у роботі майбутньої єдиної патрульної служби, на яку планується покласти також повноваження ДАІ із забезпечення БДР та контролю за дотриманням ПДР в населених пунктах, оскільки:

– якщо розглядати позбавлення прав надання цих послуг підрозділами ДАІ як дієвий захід запобігання корупції, то слід зазначити, що безперечно ці функції не зникнуть, а перейдуть до компетенції інших відомств (наприклад, Міністерства інфраструктури України, Міністерства освіти України тощо), що, у свою чергу, також не даватиме стовідсоткової гарантії зникнення корупційних проявів з боку тих осіб, що будуть надавати ці послуги;

– всі адміністративні послуги, що надає зараз ДАІ (повний перелік яких зазначено у Постанові), за своїм смисловим змістом мають безпосереднє відношення до забезпечення БДР, головним органом якого в Україні на цей час є саме ДАІ, а інші відомства, до компетенції яких перейдуть ці функції, відношення до забезпечення БДР за своїм державним призначенням не мають і у цьому разі будуть виконувати функції, які не входять до їх повноважень;

– у разі позбавлення надання адміністративних послуг підрозділами ДАІ вся база даних (щодо посвідчень водіїв на право керування ТЗ, реєстрації (перереєстрації) ТЗ тощо) буде знаходитися в хаотичному порядку у компетенції різних відомств, на які будуть покладені функції з надання цих послуг. Це, в свою чергу, може призвести до проблем під час використання та обробки майбутньою єдиною патрульною службою даних про транспортні засоби та їх водіїв, порушників ПДР тощо.

Таким чином, на нашу думку, з метою уникнення зазначених проблем необхідно:

– або залишити право надання адміністративних послуг у компетенції системи МВС України з подальшим створенням відповідного Сервісного відділу у складі МВС, який і буде надавати ці послуги;

– або, якщо все ж таки позбавляти підрозділи ДАІ права надання таких послуг, створити єдину базу даних та обладнати службові автомобілі майбутньої єдиної патрульної служби, на яку будуть покладенні повноваження ДАІ, відповідними комп'ютерами з доступом до цієї бази даних (що, в свою чергу, відповідно до реалій сьогодення буде дуже затратним заходом для бюджету країни).

Якщо розглядати наступний запропонований Урядом України аспект реорганізації ДАІ щодо запровадження автоматичної фіксації порушень ПДР, то необхідно констатувати, що така система фіксації порушень вперше була введена в дію в Україні у 2008 році, коли 24 вересня був прийнятий Закон України № 586-VI "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення БДР" (далі – Закон) [8]. Цим Законом було внесено зміни до чинного Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) шляхом доповнення окремих норм, що в повсякденному житті отримали назву так званих "листів щастя", а саме:

– статті 14-1, згідно з якою власники (співвласники) ТЗ могли притягатися до адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері забезпечення БДР у разі їх фіксації працюючими в автоматичному режимі спеціальними технічними засобами;

– частини 6 статті 258, за якою у разі виявлення адміністративного правопорушення у сфері забезпечення БДР, зафіксованого за допомогою зазначених вище засобів, протокол про адміністративне правопорушення не складався, постанова у справі виносилася без участі особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, а копії цих постанов та матеріалів, зафіксованих за допомогою спеціальних технічних засобів, надсилалися особі, яка притягалася до адміністративної відповідальності, поштою протягом трьох днів з дня винесення такої постанови [9].

Проте 22 грудня 2010 року Конституційний суд України (далі – КСУ) своїм рішенням № 23-рп/2010 визнав неконституційними положення цих норм у зв'язку з їх невідповідністю вимогам Конституції України. Причиною для такого висновку КСУ стало те, що суди загальної юрисдикції за однакових обставин неоднозначно застосовували положення КУпАП щодо використання даних, зафіксованих зазначеними технічними засобами, як підстави для притягнення до адміністративної відповідальності власників (співвласників) ТЗ в частині належності та допустимості доказів, що призводило до грубих порушень конституційних прав і свобод громадян, а саме притягнення невинних осіб до відповідальності [10].

Виходячи з зазначеного вище, можна зробити висновок, що запровадження автоматичної фіксації порушень ПДР є не новим заходом для України, реалізація якого була призупинена рішенням КСУ. Однак, незважаючи на це, слід зазначити, що нове заплановане запровадження автоматичної фіксації порушень ПДР, яке передбачене розпорядженнями КМУ від 22.10.2014 № 1113-р та № 1118-р, вкрай необхідне нашій країні.

Саме запровадження автоматичної фіксації порушень ПДР, на нашу думку, є правильним кроком в аспекті проведення реформування системи МВС на шляху до інтеграції в європейський простір та одним з дієвих засобів зниження аварійності на дорогах і підвищення рівня дисципліни серед водіїв, оскільки:

– світовим досвідом доведено, що фіксування порушень у такий спосіб дозволяє значно підвищити дисципліну на дорогах (автоматична фото- та відеофіксація порушень ПДР вже давно діє й успішно себе зарекомендувала у Франції, Німеччині, Великобританії, Італії, Австрії, Швейцарії, Нідерландах, Китаї та інших країнах світу);

– перехід на автоматизовану систему фіксації порушень ПДР максимально унеможливить застосування людського фактора на дорозі, що стане дієвим засобом запобігання корупційним діянням з боку працівників ДАІ;

– така система зможе надійно захищати водіїв, які не порушуватимуть вимоги ПДР, та забезпечувати невідворотність покарання для тих, хто зазвичай звик зловживати своїм статусом.

Проте слід наголосити на тому, що запровадження автоматичної фіксації порушень ПДР, визначене як один із дієвих заходів реформування МВС з метою позбавлення цих функцій працівників ДАІ, також зовсім не дешевий захід для бюджету нашої країни на сьогодні, оскільки, на нашу думку, таке запровадження буде мати позитивні результати тільки у випадку максимального встановлення відповідних технічних засобів не лише на аварійних та небезпечних ділянках доріг, а й по всій дорозі (як це запроваджено в інших країнах) з метою фіксації найпоширеніших порушень ПДР, для профілактики яких й передбачена ця фіксація.

Також варто зазначити, що необхідно бути готовими до чергових судових позовів водіїв щодо неправомірності використання зазначеної фіксації як засобу притягнення осіб за правопорушення у сфері БДР, як це було у 2008–2010 рр.

Після впровадження автоматичної фіксації порушень у сфері БДР Стратегія та Концепція передбачають черговий аспект подальшої реорганізації ДАІ, а саме

створення єдиної служби шляхом об'єднання ДАІ та патрульної служби з наданням останній повноважень ДАІ із забезпечення БДР та контролю за дотриманням ПДР у населених пунктах.

Слід нагадати, що у 2005 році вже був схожий експеримент, коли Указом Президента України від 19.07.2005 № 1109/2005 ДАІ як складову частину МВС України було ліквідовано, а департамент ДАІ та її структурні підрозділи реорганізовано у Державну службу безпеки дорожнього руху МВС України (дорожню міліцію) та патрульну службу МВС України [4]. Проте, як показав час, це не принесло дієвих результатів, оскільки згодом було прийнято рішення повернути Державну автомобільну інспекцію як складову частину МВС України.

Відповідно до розпорядження КМУ від 22.10.2014 № 1113-р з 01.11.2014 до 28.02.2015 у м. Хмельницький розпочато експеримент зі створення на базі підрозділів патрульно-постової служби міліції громадської безпеки та ДАІ МВС єдиної патрульної служби (далі – Служба), за результатами якого планується створення такої Служби в цілому по Україні.

Безперечно, остаточні висновки щодо раціональності створення цієї Служби можна буде зробити тільки після закінчення експерименту. Однак, на нашу думку, таке об'єднання буде мати позитивні результати тільки у випадку впровадження певних кроків для покращення майбутньої діяльності Служби, а не простого об'єднання функцій ДАІ та патрульної служби. Ці кроки повинні бути направлені на:

1) переатестацію працівників Служби з метою встановлення:

а) у працівників підрозділів патрульно-постової служби знань ПДР, організації роботи ДАІ, характеристики стадій адміністративного провадження у сфері БДР та заходів забезпечення провадження у справах про правопорушення у сфері БДР; видів адміністративних правопорушень у цій сфері; основних положень діловодства та правозастосовної діяльності ДАІ тощо з метою кваліфікованого забезпечення ними БДР та складання відповідних процесуальних документів у сфері БДР;

б) у працівників підрозділів ДАІ – відповідних знань та вмінь (навичок) щодо забезпечення охорони громадського порядку та безпеки, а також складання відповідних процесуальних документів у цій сфері;

2) затвердження єдиного Положення (або Статуту) майбутньої Служби з метою надання на законодавчому рівні її працівникам повноважень щодо охорони громадського порядку та забезпечення БДР і контролю за дотриманням ПДР у населених пунктах;

3) розширення штату Служби з метою результативного виконання завдань з охорони громадського порядку та запобігання правопорушенням у містах силами спеціальних нарядів, кожен з яких нестиме службу в межах закріпленого за ним сектору, на території якого він оперативно (близько декількох хвилин) реагуватиме в установленому порядку на всі виявлені правопорушення та повідомлення про їх вчинення;

4) встановлення систем відеофіксації (екіпажу та місця події) в службових автомобілях з метою запобігання корупційним проявам з боку працівників Служби та зберігання доказової бази правомірності їх дій;

5) запровадження електронного обігу документів з метою скорочення паперового документообігу для підвищення якості роботи Служби.

Таким чином, можна зробити висновок, що впровадження в практику саме запропонованих висновків щодо кожного аспекту реорганізації ДАІ в умовах сучасного реформування МВС призведе до створення правоохоронного відомства, що відповідатиме європейським нормам і стандартам.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Питання реформування органів внутрішніх справ України : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 жовтня 2014 р. № 1118-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : htt : // www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd.

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

3. Про Положення про Державну автомобільну інспекцію Міністерства внутрішніх справ : Постанова Кабінету Міністрів України від 14 квітня 1997 р. № 341 // Офіційний вісник України. – 1997. – № 16. – С. 52.

4. Про ліквідацію Державної автомобільної інспекції Міністерства внутрішніх справ України : Указ Президента України від 19.07.2005 № 1109/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 29. – Ст. 1701.

5. Про позбавлення підрозділів ДАІ функцій з надання адміністративних послуг, запровадження автоматичної фіксації порушень ПДР, надання патрульній службі міліції повноважень ДАІ із забезпечення БДР та контролю за дотриманням ПДР в населених пунктах : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 жовтня 2014 р. № 1113-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd.

6. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 76. – Ст. 3067.

7. Про затвердження переліку платних послуг, які надаються підрозділами МВС та Державної міграційної служби, і розміру плати за їх надання : Постанова Кабінету Міністрів України від 04.06.2007 р. № 795 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 42. – Ст. 1671.

8. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху : Закон України від 24 вересня 2008 р. № 586-VI // Офіційний вісник України. – 2008. – № 79. – Ст. 2652.

9. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 7 грудня 1984 року № 8073-X // Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР). – 1984. – № 51. – Ст. 1122.

10. Рішення Конституційного суду України від 22 грудня 2010 р. № 23-рп/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 101. – Ст. 3639.

Отримано 15.12.2014

УДК 351.749:343.341

А.О. Михайлов,
полковник міліції,
начальник контрольного управління
Головного штабу МВС України.

ВИРОБЛЕННЯ РЕКОМЕНДАЦІЙ ЩОДО ПОБУДОВИ СПЕЦІАЛЬНОГО ПІДРОЗДІЛУ МІЛІЦІЇ (ПОЛІЦІЇ) ДЛЯ ЕФЕКТИВНОЇ БОРОТЬБИ З НЕЗАКОННО УТВОРЕНИМИ ОЗБРОЄНИМИ ФОРМУВАННЯМИ ТА ВИКОНАННЯ ІНШИХ СПЕЦІАЛЬНИХ ЗАВДАНЬ

У статті проаналізовано системи підрозділів спеціального призначення різних країн світу, показники їх побудови, особливості організації та структури таких підрозділів. Вироблено рекомендації з питань комплектування особовим складом, його підготовки та матеріально-технічного забезпечення підрозділів спеціального призначення міліції (поліції).

Ключові слова: *підрозділи спеціального призначення, реформування органів внутрішніх справ України, боротьба з незаконно утвореними озброєними формуваннями.*

В статье изложен анализ системы подразделений специального назначения разных стран мира, показатели их построения, особенности организации и структуры таких подразделений. Подготовлены рекомендации по вопросам комплектования личным составом, его подготовки и материально-технического обеспечения подразделений специального назначения милиции (полиции).

Ключевые слова: *подразделения специального назначения, реформирование органов внутренних дел Украины, борьба с незаконно созданными вооруженными формированиями*

The paper presents the analysis of the system of the special forces of different countries, indicators of their construction, especially the organization and structure of such units. Several recommendations on the recruitment, training and logistical support of special forces militia (police) are prepared.

Keywords: *special purpose units, the reform of the Internal Affairs bodies of Ukraine, the struggle against the illegitimate armed groups.*

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22 жовтня 2014 р. № 1118р щодо питання реформування органів внутрішніх справ України [1] схвалено Стратегію розвитку органів внутрішніх справ України та Концепцію першочергових заходів реформування системи Міністерства внутрішніх справ України.

З урахуванням того, що одним із напрямів Стратегії розвитку органів внутрішніх справ України визначено створення універсального підрозділу спеціального призначення (ПСП) на кшталт SWAT (США) замість наявних підрозділів міліції особливого призначення “Беркут”, відділів швидкого реагування підрозділів по боротьбі з організованої злочинністю “Сокіл”, підрозділів судової міліції “Грифон”, спецпідрозділів Державної служби охорони при МВС “Титан” та інших розроблено ці рекомендації.

Актуальність питання побудови ПСП міліції (поліції), який має відповідати завданням боротьби з незаконно утвореними озброєними формуваннями (НЗФ) та іншими спеціальними завданнями, стало очевидним після оголошення у квітні 2014 р. керівництвом України антитерористичної операції на сході України, до якої також залучалися бійці української "Альфи", що вважається одним із найкращих загонів спецназу у Східній Європі [2].

На основі зарубіжного досвіду зі створення ПСП у провідних країнах світу, проведення ними спеціальних операцій (СО), аналізу їх ефективності, заходів безпеки, системи підготовки особового складу цих підрозділів, їх оснащеності, озброєності, специфіки роботи розроблено ці рекомендації.

Процес утворення ПСП у розвинених країнах світу розпочався на початку 70-х років минулого сторіччя після захвату палестинськими терористами групи "Чорний вересень" у заручники команди ізраїльських спортсменів 5 вересня 1971 р. у Мюнхені в Олімпійському селищі. При проведенні СО всі заручники загинули, ліквідовано 5 терористів. Упродовж року після здійснення теракту ізраїльською спецслужбою MOSSAD було зібрано досьє на членів терористичної групи і ліквідовано кожного. Реакція багатьох розвинених країн світу була адекватною – почався процес утворення ПСП.

Так, утворено радянський спеціальний навчальний центр "Альфа", американський відділ внутрішньої безпеки ФБР, німецьку групу прикордонної охорони GSG-9, австрійський ПСП COBRA, французьку бригаду боротьби з тероризмом BAC тощо. На ПСП було покладено виконання таких основних завдань, як підготовка та проведення СО щодо припинення терористичних актів із захоплення заручників, викрадення літаків, загрози підриву адмінбудівель, політичних убивств; затримання озброєних злочинців, осіб, що втекли з-під варти, та інших спеціальних завдань.

ПСП (командос, спецназ, англ. special forces) – спеціально навчені підрозділи державних розвідувальних і контррозвідувальних служб, армії, авіації, флоту, поліції (міліції), охорони перших посадових осіб держави, особовий склад яких має високу бойову, вогневу, фізичну та психологічну підготовку, до завдань яких входить вирішення специфічних бойових завдань у надзвичайно екстремальних умовах [3].

Система ПСП різних країн світу

Найскладніші системи ПСП країн світу:

США

• ПСП ФБР (у кожному з 59 регіональних управлінь ФБР "FBI SWAT Teams" та "Hostage Rescue Team");

• ПСП поліції "SWAT" (Special Weapon Attack Team утворені у всіх регіональних департаментах поліції);

• загін надзвичайної служби поліції Нью-Йорка (ESU);

• підрозділи військової поліції в армії, Корпус морської піхоти, ВМС і ВПС "SRT" (Special Reaction Team);

• в армії діє командування СО – USASOC (сили СО – United States Special Operations Forces USASFC);

• армійський спецназ GREEN BERETS (5 груп по 3 батальйони СО армії та 2 у Національній гвардії);

• десантно-штурмові підрозділи СпП RANGERs;

• перший оперативний загін ПСП армії "DELTA" (First Special Forces Operational Detachment-Delta aka 1st SFOD-D);

• 160-й авіаполк СО "Нічні сталкери" (Special Operations Air Regiment);

• сили СО ВМС ("морські котики" або "тюлені" – морські розвідники-диверсанти входять до складу NAVSOC);

• 2 основних контртерористичних підрозділів Сил СО (Naval Special Warfare Development Group NSWDG, (Development Group DEVGRU);

• ПСП розвідки Корпусу морської піхоти (US Marine Force Recon FORECON (RAIDERs) та United States Marine Corps Forces Special Operations Command (MARSOC).

Великобританія

• підрозділ повітряних десантників (SPECIAL AIR SERVICES – SAS);

• група захисту дипломатичних представництв (DIPLOMATIC PROTECTION GROUP);

• "BLUE BERETS" група інструкторів-снайперів;

• антитерористичний підрозділ Скотланд-Ярда (ANTI-TERRORIST SQUAD) з проникнення в терористичні організації;

• спеціальна патрульна група Скотланд-Ярда (SPECIAL PATROL GROUP) патрулювання приватних володінь і захисту їх від злочинців;

• відділення технічної підтримки (TECHNICAL PATROL GROUP) патрулювання приватних володінь і захисту їх від злочинців;

• відділення технічної підтримки (TECHNICAL SUPPORT BRANCH) використовує електронні прилади спостереження;

• армійський саперний підрозділ (ARMYS BONB SQUAD).

Ізраїль

• в Армії оборони Ізраїлю ЦАХАЛ діють спецназ Генерального штабу ЦАХАЛ "Сайерет Маткаль" (Unit 101 розвідувальний ПСП), "Маглан" (підрозділ протитанкових ракет дальньої дії), "Дувдеван" (Unit 217), "Сайерет Эгоз" (Unit 621 входить до складу піхотної бригади "Голани"), "Сайерет Шакед" ("Шомрей Кав Даром" ПСП Південного ВО), Unit 669 та "Шальдаг" (ПСП ВПС Ізраїля), "Окец" ("жало"), Unit 7142 (спеціальний кінологічний підрозділ), "Яхалом" (спецназ інженерних військ), "Шеулей Шимшон" (ПСП у складі піхотної бригади "Гивати"), "Сайерет Голани, Сайерет Гивати, Сайерет Цанханим, Сайерет Нахаль, Сайерет Кфир" (розвідувальні роти відповідних піхотних бригад), Unit 5114 (батальйон "Псагот" підрозділ спеціального зв'язку й електронної протидії), ТИБАМ ("Тихнут бе-эзрат Махшев" ПСП комп'ютерного планування), Unit 869 ("Модиин Саде" ПСП польової розвідки входить до складу піхотної бригади "Маткаль"), "Шайетет 13" (ПСП ВМС);

• спецназ МОССАД "Кидон" (ПСП у складі відділу силових операцій "Мецада");

• спецназ поліції Ізраїлю ЯМАМ, ЯМАС, ЯСАМ, ЛОТАР – Unit 7707 (ПСП поліції входять до складу МАГАВ);

• "Мишмар ха-Кнессет" (ПСП охорони й оборони адмінбудинку парламенту та його персоналу);

• "Нахшон" (ПСП ШАБАС Управління тюрем Ізраїлю);

• ШАБАК (Головна служба безпеки, контррозвідка Ізраїлю, має свої силові ПСП).

Франція

• у складі ЗС діє Командування СО (General Commandant les Operations Speciales GCOS), до якого входять частини Окремого спеціального командування (Groupment special autonome GSA);

• 1-й парашутний полк морської піхоти (1 Regiment parachutiste d'infanterie de marine, 1er RPIMa);

• авіаційний загін СО (Detachment aerien des operations speciales);

• 5 підрозділів спецназу ВМС входять до складу Командування морської піхоти та ПСП (Commandement des fusiliers – marins commandos COFUSCO);

• ПСП ВПС: 10 парашутна рота командос ВПС (Commando parachutiste de l'air № 10 (CPA 10), вертольотна ескадрилья СО (Escadrille des helicopteres speciaux (EHS), авіаційна дивізія СО (Division des operations speciales (DOS);

• спецназ Сухопутних військ 2-й парашутний полк Іноземного Легіону;

• спецназ ВМС "де Пенфентеньо", "де Монфор", "Юбер" загін бойових плавців, підрозділ морських командос "Трепель", усього 9 загонів;

• спецназ Жандармерії група втручання Group Dintervention Da Gendar – Men Nationale (GIGN);

• бригада по боротьбі з тероризмом Briqate Anti Commando (BAC).

Російська Федерація

• Управління "А" та "В" Центру спеціального призначення (СпП) ФСБ (колишні групи "Альфа" та "Вимпел");

• спецназ ГРУ ГШ ЗС (9 окремих бригад СпП та 1 окрема рота);

• ПСП СЗР (загін "Заслон", особлива група СпП "Василиск" ГРУ ГШ);

• Повітрянодесантні війська (4 дивізії та 1 полк СпП);

• Морська піхота (4 окремих батальйони);

• спецназ Прикордонних військ (підрозділ СпП "Сигма", десантно-штурмова маневрена група та окрема група спеціальної розвідки);

• спецназ внутрішніх військ МВС (17 загонів СпП та 604 ЦСпП створений у 2008 р. у складі ОДОпП на базі 2 загонів СпП "Витязь" і "Русь");

• спецназ МВС (загін міліції СпП ОМОН "Рись", полки та батальйони ОМОН регіональних Управлінь внутрішніх справ і на транспорті);

• спецназ Федеральної служби виконання покарань (85 регіональних відділів СпП та міжрегіональний навчальний центр гірської підготовки);

• спецназ МНС (центр СО особливого ризику "Лідер").

Також серед відомих найбільш авторитетних та ефективних ПСП різних країн світу необхідно відзначити ПСП Федеральної прикордонної охорони Німеччини GSG 9 (Grenzshutzgruppe 9), ПСП ЗС Польщі GROM (Grupa Reagowania Operacyjno-Manewrowego), спецзагін BBE (Bijzondere Bijstands Eenheid) королівського корпусу ВМФ Нідерландів, ПСП поліції Австрії COBRA (Einsatzkommando Cobra), ПСП МВС Італії GIS (Gruppo di Intervento Speciale), ПСП ЗС Норвегії FSK (Fosvarets Spesial kommando), ПСП Йорданії загін СО – 71 та ПСП Султанські спеціальні сили (SSF) у складі Королівської поліції Оману.

Показники організації (побудови) ПСП

При виробленні рекомендацій щодо побудови ПСП міліції (поліції), який би забезпечував ефективну боротьбу з НЗФ розглянемо показники, що впливають на його організаційно-штатну структуру, чисельність, систему відбору та підготовки особового складу, його матеріально-технічну оснащеність, озброєність тощо.

ПСП та показники їх організації (побудови)	SAS-22	YAMAM	RANGERs	GSG 9	GIGN	COBRA	GROM	GIS	BBE	FSK
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Підпорядкованість	МО	МВБ	МО	МВС	МО	МВС	МО	МО	МО	МВС
Рік утворення	1954	1974	1982	1973	1974	1978	1990	1977	1977	1982
Структура:	військ	спец	військ	військ	військ	військ	військ	військ	військ	спец
батальйон			3							
полк	3									
загін (команда, група)		1		3	+	1	4			
взвод (секція)		3				4		3	2	+

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Чисельність	1000	200	2000	300	380	150	700	150	70	120
Комплектування:										
офіцери	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
сержанти	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
рядові	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Морально-бойові якості (добір):	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
благонадійність	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
інтелект	+					+				
зовнішні дані	+									
фізична підготовка	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
витривалість	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
сміливість	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
загальний вишкіл	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
наполегливість	+									
кмітливість	+					+				
спритність	+					+				
холоднокровність					+					
Відрахування (відбір)	80%		50 %	35 %	60 %	60 %				
Початкова підготовка	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Спеціальна підготовка	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Загальний курс (діб)	730		72	245	245					
тактична	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
розвідувальна	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
альпіністська	+		+							
вогнева	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
бойова техніка	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
медична	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
фізична	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
мінно-підривна	+	+	+	+						
топографічна	+		+	+	+	+	+	+	+	+
парашутно-десантна	+		+	+						
зв'язок	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
радіо, спецапаратура			+	+	+					
орієнтування	+		+	+					+	+
легководолазна	+				+				+	+
екстремальна	+			+	+	+	+	+	+	+
взаємодія	+	+		+	+	+	+	+	+	+
мовна	+									
психологічна	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
ідеологічна			+							
Контракт (рік)	≥ 3					≥ 2,5	+			4–5

Примітка: у незаповнених позиціях інформація щодо організації (побудови) ПСП у доступних джерелах відсутня.

Особливості організації та структури ПСП

Структурно ПСП підпорядковуються у Великобританії Командуванню Сухопутних військ, в Австрії, Франції і Німеччині − МВС, в Російській Федерації "Альфа" підпорядкована ФСБ, а "Вимпел" діє в системі МВС. Структура ПСП дуже різноманітна: від подібної до військових частин, як у німецькій дев'ятій групі прикордонної охорони GSG-9, до надзвичайно розвиненої системи англійських ПСП.

У Великобританії створено кілька ПСП. Основною бойовою одиницею є SAS − ПСП повітряних десантників. SAS складається з Команди спеціальних проектів (SP) та Антиреволюційного військового ескадрону (CRW). Основний

антитерористичний загін SP нараховує 80 чоловік у складі 4 загонів по 16 осіб у кожному та відділ дослідження СО. Організаційно SAS поділена на Червоні та Сині команди, чисельність яких становить 65 чоловік. У кожній групі є снайпери й експерти. Зараз у бойовому складі Сухопутних військ 3 полки СпП SAS. 22 пСпП укомплектований особовим складом на 100 %. Одна рота цього полку постійно знаходиться в повній бойовій готовності. 21 і 23 пСпП є кадрованими, їх приписний склад проходить підготовку у навчальних центрах цих частин. 22 пСпП справедливо називають найдосвідченішим ПСП у світі. Бійці полку брали участь у тисячах СО. За минулі десятиріччя загинуло понад 25 бійців SAS-22. Розголошення несанкціонованої інформації про підрозділ вважається у Великобританії кримінально караним діянням. На базі 22 пСпП створені 3 центри підготовки особового складу: початкової, парашутної та спеціальної підготовки.

У США для ведення СО у кожному з 59 територіальних управлінь ФБР створено, принаймні, один ПСП по боротьбі з тероризмом FBI SWAT. Також нараховується 9 розширених команд FBI SWAT (Enhanced FBI SWAT Teams). Розширені команди FBI SWAT мають більше повноважень. SWAT складається з секції командування підрозділу СО та вибухотехнічного підрозділу. На секцію командування підрозділу СО покладено виконання адмінфункцій, організацію контролю та забезпечення взаємодії. Секція командування складається з відділу СО та кінологічної служби, які працюють у цілодобовому режимі з метою негайного реагування на надзвичайні ситуації. Відділ СО забезпечує проведення операцій з високим ступенем ризику. Підрозділ складається з 11 співробітників. На озброєнні підрозділу знаходяться 2 броньовані вантажні автомобілі, 8 патрульних машин із спеціальними комунікаційними засобами, мотоцикли, захисний спецодяг та інше обладнання. Кінологічний підрозділ складається з 8 співробітників. Його працівники та службові собаки проходять спеціальні тренувальні восьмитижневі курси. Вибухотехнічний підрозділ оснащений трейлером для транспортування вибухових пристроїв, спецінструментами для обстеження та розмінування вибухових пристроїв, легким трейлером та портативним рентгенапаратом. Працівники підрозділу використовують спеціальний захисний одяг.

GSG 9 організовано так: група керування – штаб; 3 оперативних загони; 4 підрозділи забезпечення: 3 загони – навчальний, зв'язку й інформації та підрозділ технічного забезпечення; група постачання та ланка гелікоптерів. Організаційна структура GSG 9 подібна до структури військових частин. Командир здійснює керівництво підрозділом через штаб. До складу штабу входять 2 заступники командира та група керування. 3 бойові взводи по 30 осіб складаються з 5 відділень. Оперативні загони становлять основне ядро GSG 9, кожний з них складається з групи керування і 5 спеціальних оперативних груп (ОГ) SET. Загальна чисельність загону – 60 співробітників. ОГ – нижня ланка підрозділу (5 чоловік). Залежно від обстановки замість ОГ можуть формуватися групи снайперів чи групи підривників, аквалангістів. Технічний загін складається із підрозділу підривників, аквалангістів, бойових плавців, фахівців-авторемонтників. Ланка вертольотів GSG 9 використовується не тільки для транспортування ОГ, але і як тактичний засіб при здійсненні СО: ведення спостереження, переслідування і затримання злочинців, проникнення до блокованого будинку. Четвертий оперативний загін GSG 9, оснащений 3 броньованими катерами, призначений для дій у відкритому морі.

Підрозділ GIGN є структурною частиною французької жандармерії. Чисельний склад GIGN – 40 жандармів, зокрема 2 старшини. У цьому підрозділі 13 першокласних плавців-підводників, 3 провідники собак, 9 чоловік мають чорні пояси по карате і дзюдо, 12 – коричневі пояси. Група знаходиться на казарменому

положенні і зберігає цілодобову бойову готовність. У разі потреби вона комплектується вертольотами жандармерії.

До структури COBRA входить орган управління, підрозділи оперативно-технічного і медичного забезпечення, 4 бойових взводи по 20 осіб у кожному і група аквалангістів з 11 осіб. Усього в складі загону 150 осіб, з них 10 – командири загонів і служб. Група забезпечена необхідною технікою: 12 радіофікованих "Мерседесів", кілька мобільних автомайстерень, спецавтомобілі підвищеної прохідності, надувні човни. За необхідності у розпорядження ПСП можуть бути передані вертольоти і транспортні літаки або залізничний потяг. Підрозділ оперує винятково на території Австрії. На цей момент не загинув жоден боєць COBRA, завдяки чому загін вважається одним із найбільш підготовлених у Європі.

Рекомендації з питань комплектування ПСП міліції (поліції)

Набір особового складу до ПСП проводиться 1-2 рази на рік на добровільній основі з числа професійних військовослужбовців (співробітників) силових структур держави. Кандидати віком до 30 років повинні мати термін служби не менше трьох років. У зв'язку з особливою складністю завдань, покладених на ПСП, кандидати мають проходити ретельний відбір. Головна увага приділяється їх політичній благонадійності.

Добір кандидатів включає кілька етапів: спортивно-медичне обстеження, визначення реакції організму на перевантаження, психологічне тестування і психіатричну експертизу, визначення рівня спортивної підготовки, тести з стрільби, співбесіда та загальноосвітній тест. Під час добору кандидати проходять перевірку інтелектуальних здібностей, фізичної витривалості, загального вишколу, наполегливості, кмітливості, спритності й інших морально-бойових якостей. Проходити ретельний відбір за результатами різних тестів та іспитів мають усі кандидати без виключення. Упродовж трьох днів кандидати також повинні пройти медичну комісію.

За необхідності добір проводиться за зовнішніми даними (ріст, статура, риси обличчя, наявність особливих прикмет).

Кандидати проходять поетапне тестування. Після кожного етапу ті, хто не пройшов встановлені тести, відраховуються. Вважається, що здебільшого відсів кандидатів у спецслужбах становить 92–93 %; відомі випадки стовідсоткового відсіву. Особовий склад, який витримав усі іспити, направляється до навчального центру СпП для проходження спеціальної підготовки.

Військовослужбовці (співробітники), зараховані в ПСП, укладають контракти на 3 і більше років. Після 3 років служби за бажанням вони можуть знову повернутися у свої частини.

Рекомендації з підготовки особового складу ПСП міліції (поліції)

Проходження спеціальної підготовки доцільно організувати упродовж 15 тижнів. Так, 3–4 тижні проводяться заняття з тактичної, розвідувальної, автомобільної, альпіністської, медичної і фізичної підготовки (включаючи бойове самбо і карате), міннопідривної справи, військової топографії і зв'язку. У цей період кандидати здійснюють тривалі марші на автомобілях з орієнтуванням на незнайомій місцевості, проходять легководолазну підготовку, вчаться керувати іншими транспортними засобами. Вогнева підготовка (до 6 тижнів) – вивчення стрілецької зброї й іншого озброєння національного виробництва, а також зброї іноземних зразків. На практичне відпрацювання спеціальних вправ зі стрільби кожному виділяється 1500 патронів. Курс на виживання в екстремальних умовах на будь-якій місцевості влітку й узимку триває упродовж 3 тижнів. Також кандидати мають успішно витримати напад бійцівського собаки. Радіопідготовка – вивчення азбуки Морзе і робота на швидкодіючих портативних радіостанціях – 3 місяці. У процесі всього навчання вивчається одна з іноземних мов. У частині спецпідготовки:

робота з мініатюрною прийомо-передавальною апаратурою, перископами для спостереження з укриття, приладами для підслуховування, фототехнікою. Кожен курс навчання завершується заліком. У цілому загальний час підготовки бійця становить 2 роки.

Одне з найважливіших місць у програмі відбору кандидатів займають психологічні тести, за допомогою яких лікарі визначають особисті якості кандидата, його інтелект, соціальний стан, реакції. На кожного кандидата заводиться карта оцінок. Вона досить докладна: загальний рівень інтелекту, точність, темп мислення, логіка, здатність мислити абстрактно, культура мови, швидкість і надійність оптичного сприйняття, концентрація, ставлення до роботи, активність у робочих ситуаціях, реакції на оптичні й акустичні подразники. Підставою для негативної оцінки комісії можуть бути й особисті якості: невпевненість у собі, внутрішнє хвилювання, напруженість, зайва підозрілість, невміння знайти підхід до співрозмовника, негативне сприйняття світу. Морально-психологічна підготовка має за мету розвинути у бійців здатність зберігати холоднокровність і почуття відповідальності у надзвичайних ситуаціях.

Високий рівень підготовки кандидатів забезпечується тим, що більша частина програми підготовки відводиться для занять на місцевості в умовах, максимально наближених до реальної оперативної обстановки. Заняття мають проводити досвідчені інструктори, які одержали практичні навички в реальних бойових діях. Обов'язкові спільні навчання та тренування забезпечують функціональну взаємозамінність і сприяють підвищенню боєздатності та мобільності ПСП. Кожен боєць має опанувати багато суміжних спеціальностей.

Комплекти основного озброєння, спорядження та обладнання ПСП варіюються залежно від їх фінансового забезпечення [4].

Підсумовуючи, можна зробити висновки:

• на сьогодні в різних країнах світу немає єдиного підходу щодо побудови універсального ПСП міліції (поліції) для ведення боротьби з НЗФ, забезпечення боротьби з тероризмом та виконання інших спеціальних завдань;

• антитерористичний спецназ спеціалізується на точкових реакціях на надзвичайні ситуації, що найчастіше пов'язані зі звільненням заручників і нейтралізацією терористів, та за своїм призначенням кардинально відрізняється від багатьох підрозділів спецназу армійського, мета якого переважно полягає в диверсійній діяльності в тилу ворога;

• організаційно-штатна структура ПСП не тільки повинна відповідати завданням, які на нього покладаються сьогодні, але й мати можливість варіювання залежно від нових викликів і загроз;

• при застосуванні ПСП різного спрямування та призначення головне завдання керівництва – чітко визначати завдання, враховуючи оснащеність і підготовленість особового складу;

• використання цих рекомендацій є доцільним при створенні ПСП державних структур, удосконаленні їх організаційно-штатної структури та матеріально-технічного забезпечення, розробленні заходів із підвищення рівня бойової та спеціальної підготовки особового складу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Питання реформування органів внутрішніх справ України : розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 жовт. 2014 р. № 1118р.

2. [Електронний ресурс]. – ґрежим доступу : http : // wartime.org.ua/11032-specnaz-sprava-tonka-naykraschi-antiteroristichni-pidrozdili-svitu.html.

3. [Електронний ресурс]. – ґрежим доступу : http : // 3mv.ru/publ/vooruzhenie_drugikh_stran/specpodrazdelenija_armij_stran_mira/13-1-0-9131.

4. [Електронний ресурс]. – ґрежим доступу : http : // voinanet.ucoz.ru/index/specnaz_ssha/0-12906.

Отримано 02.10.2014

УДК [347.963:351.741](477)

Т.В. Євчук

ПРОБЛЕМА РОЗРІЗНЕННЯ НАГЛЯДУ ПРОКУРАТУРИ ЗА ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ, ПРОВЕДЕННЯМ ДІЗНАННЯ ТА ДОСУДОВОГО СЛІДСТВА ТА СЛУЖБОВОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

У статті розглядаються питання встановлення нагляду прокуратури за службовою та службово-бойовою діяльністю органів внутрішніх справ України. Внесено пропозиції щодо відокремлення такого нагляду від нагляду за оперативно-розшуковою діяльністю шляхом проведення дізнання та досудового слідства

Ключові слова: *оперативно-розшукова діяльність, проведення дізнання та досудового слідства, службова діяльність, службово-бойова діяльність, нагляд прокуратури*

В статье рассматриваются вопросы установления надзора прокуратуры за служебной и служебно-боевой деятельностью органов внутренних дел Украины. Внесены предложения относительно отделения такого надзора от надзора над оперативно-розыскной деятельностью путем проведения дознания и досудебного следствия.

Ключевые слова: *оперативно-розыскная деятельность, проведение дознания и досудебного следствия, служебная деятельность, служебно-боевая деятельность, надзор прокуратуры.*

In the paper the issues of an establishing of the control of the procurator over the service and service-combating activity of the units of the Internal Affairs of Ukraine are considered. The proposals for the outlining of such kind of control to differ from the control over the preliminary investigation and pre-court investigation are done.

Keywords: *operative-searching activity, preliminary investigation and pre-court investigation, service activity, service-combating activity, control of the procurator.*

Прокуратура України здійснює нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство відповідно до вимог Конституції України. Органи, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, і органи досудового розслідування здебільшого діють у межах однієї державної установи: МВС України, СБУ, податкової міліції тощо.

Проте МВС України, як і інші названі державні органи, разом із зазначеними видами діяльності здійснюють і службову діяльність, під час якої вони застосовують засоби фізичного впливу, спеціальні засоби та вогнепальну зброю, і, таким чином, можуть порушувати права громадян.

У законодавчому порядку питання службової та оперативно-розшукової діяльності чітко не розрізнено, немає також і відповідних нормативних актів, які б визначали межі прокурорського нагляду за діяльністю міліції в сфері службової діяльності.

Метою нашої статті є визначення поняття нагляду прокуратури за оперативно-розшуковою та службовою діяльністю органів внутрішніх справ України, а також

формулювання пропозицій щодо змін до законодавства стосовно впорядкування системи прокурорського нагляду.

Питання нагляду прокуратури за органами, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, визначено в законодавстві [1, 2], і неодноразово воно було предметом обговорення в юридичній літературі [3, 4, 5]. Досліджувана проблема торкалася головним чином питань прокурорського нагляду за органами державної влади, зокрема, за органами внутрішніх справ України у сфері провадження оперативно-розшукової діяльності та досудового слідства, проте інші сфери службової діяльності міліції не розглядалися детально.

У Законі України "Про оперативно-розшукову діяльність" [6] сформульовано поняття оперативно-розшукової діяльності як системи гласних і негласних пошукових, розвідувальних і контррозвідувальних заходів, що здійснюються із застосуванням оперативних та оперативно-технічних засобів.

Відповідно, працівники органів внутрішніх справ України використовують зазначені заходи і прийоми при проведенні оперативно-розшукової діяльності, а прокуратура здійснює нагляд за цим напрямом роботи [7].

Разом з тим, працівники міліції здійснюють і службову діяльність, яка в законодавчому порядку не визначена, і під час такої діяльності використовують спеціальні засоби, засоби фізичного впливу та вогнепальну зброю. У цій сфері досить часто відбуваються порушення прав людини, проте чіткої системи прокурорського нагляду за службовою діяльністю міліції в такому випадку немає. Не досліджувалося це питання і в юридичній літературі.

Розглядаючи нагляд прокуратури за діяльністю органів внутрішніх справ України, ми чітко визначаємо, що нагляд здійснюється за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство [8].

Питання щодо визначення оперативно-розшукової діяльності ми вже розглядали. Головним чином оперативно-розшуковою діяльністю займаються працівники оперативних служб міліції: боротьби з організованою злочинністю, кримінальної міліції, та інші підрозділи, яким дозволено здійснювати оперативні заходи. Для виконання окремих завдань, пов'язаних із проведенням розшуку злочинців, встановленням осіб, які вчинили злочини, та їх затримання можуть бути задіяні працівники інших служб і підрозділів міліції. Зазначені питання регламентуються законами України та відомчими нормативними актами МВС України [9].

Завданням прокурорського нагляду за оперативно-розшуковою діяльністю відповідно до наказу Генерального прокурора України є перевірка:

підстав для проведення оперативно-розшукової діяльності, заведення оперативно-розшукових справ;

наявності повноважень в осіб, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність;

відповідності оперативно-розшукових заходів цілям і завданням оперативно-розшукової діяльності, а також неприпустимості застосування технічних заходів, психотропних, хімічних та інших речовин, які пригнічують волю або завдають шкоди здоров'ю людей та навколишньому середовищу;

дотримання встановлених законодавством умов і порядку проведення оперативно-розшукової діяльності, а також залучення громадян до їх здійснення на конфіденційній основі та засадах добровільності;

застосування окремих обмежень прав і свобод людини обґрунтованості подань до суду про надання дозволу на проведення оперативно-розшукових заходів, зокрема, на зняття інформації з каналів зв'язку;

продовження, припинення та закриття оперативно-розшукових справ, поновлення строків ведення, а також використання результатів оперативно-розшукової діяльності;

відповідності закону відомчих наказів, інструкцій, розпоряджень та інших правових актів з питань проведення оперативно-розшукової діяльності [10].

Як видно з цього переліку, прокурорський нагляд здійснюється лише з питань оперативно-розшукової діяльності. Щодо службової діяльності інших підрозділів органів внутрішніх справ України в нормативних актах прокуратури та в законодавстві згадок немає.

Завдання нагляду прокуратури за додержанням законів органами дізнання та досудового слідства, відповідно до ст. 30 Закону України "Про прокуратуру", вживати заходи, спрямовані на те, щоб органи дізнання та слідства:

додержувалися передбаченого законом порядку порушення кримінальних справ, розслідування діянь, що містять ознаки злочину, припинення та закриття справ, а також додержувалися строків провадження слідства, тримання під вартою;

при розслідуванні злочинів неухильно виконували вимоги закону про всебічне, повне і об'єктивне дослідження всіх обставин справи, з'ясовували обставини, які викривають чи виправдовують обвинуваченого, пом'якшують чи обтяжують відповідальність;

виявляли причини вчинення злочинів та умови, що сприяють цьому, вживали заходів щодо їх усунення [1].

Ефективність прокурорського нагляду за дотриманням законності при провадженні дізнання та слідства, як і оперативно-розшукової діяльності, значною мірою визначається правильним вибором об'єкта для перевірки законності. На думку В.П. Назаренка, об'єктом нагляду за органами, які проводять дізнання і досудове слідство, є точне виконання законів посадовими особами органів дізнання і досудового слідства при розслідуванні кримінальних справ [11, с. 112].

Отже, службова діяльність органів внутрішніх справ України включає в себе дізнання та досудове слідство, проте інша службова діяльність (патрулювання, проведення відпрацювання вулиць та місць перебування осіб, які були засуджені, перевірка документів тощо) не підпадає під юрисдикцію прокуратури.

В теоретичному аспекті І.В. Озерський пропонує виокремити функції нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство на два види прокурорської діяльності:

– нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність;

– нагляд за додержанням законів органами дізнання та досудового слідства [12].

Проте знову ми не бачимо виокремлення прокурорського нагляду за службовою та службово-бойовою діяльністю органів внутрішніх справ України.

В науковій літературі було здійснено спроби визначення службової діяльності державних органів [13], проте поняття службової діяльності органів внутрішніх справ та інших силових структур не сформульовано.

Крім того, намагалися дати визначення службово-бойової діяльності органів внутрішніх справ [14], але широко вони не використовувалися.

Основними напрямами службової діяльності органів внутрішніх справ, за якими, на нашу думку, слід встановити нагляд прокуратури, можуть бути такі:

додержання передбаченого законами та іншими нормативними актами порядку перевірки документів у громадян та в організаціях і установах під час виконання службових обов'язків працівниками органів внутрішніх справ України;

законності застосування фізичної сили під час затримання громадян та доставляння їх до приміщень органів внутрішніх справ України з метою припинення адміністративних правопорушень;

законності застосування спеціальних засобів під час проведення заходів для припинення масових порушень громадського порядку та громадської безпеки;

додержання передбаченого законами та іншими нормативними актами порядку застосування вогнепальної зброї працівниками органів внутрішніх справ України під час виконання ними своїх службових обов'язків;

законності при проведенні оглядів та обшуків громадян, які доставлені до приміщень органів внутрішніх справ України;

додержання законності при вживанні заходів щодо припинення масових порушень під час проведення масових спортивних та інших змагань, масових заходів культурного, релігійного та іншого характеру;

запобігання незаконному затриманню та притягненню особи до адміністративної відповідальності за вчинення адміністративних правопорушень;

забезпечення встановленого Кодексом України про адміністративні правопорушення порядку адміністративного провадження у справах про адміністративні правопорушення;

законності дій працівників міліції при затриманні порушників правил дорожнього руху, вилученні прав та інших документів у водіїв та в процесі здійснення провадження у справах про порушення правил дорожнього руху.

Звичайно, цей перелік не є повним, адже працівники органів внутрішніх справ України вживають різноманітних заходів та постійно працюють над дотриманням норм і правил життя в суспільстві, тому виникають нові форми взаємодії громадян і міліції. Наприклад, ми можемо визначити порушення законності, які допускаються працівниками органів внутрішніх справ України при проведенні карантинно-ветеринарних заходів, тощо.

Таким чином, ми дійшли висновку, що здійснення прокурорського нагляду за діяльністю органів внутрішніх справ України є необхідним, адже саме в цій сфері допускаються порушення прав людини, проте їх деталізація останнім часом не є повною. Прокурор може діяти здебільшого тільки на підставі відповідних приписів і законодавчих актів.

На нашу думку, постає необхідність визначити в законодавстві всі питання щодо посилення нагляду прокуратури за додержанням законності працівниками органів внутрішніх справ України при здійсненні ними службових обов'язків, а також визначити їх склад.

Така деталізація необхідна як для працівників прокуратури, так і для органів внутрішніх справ України, адже вироблення алгоритму дій при виникненні тих чи інших ситуацій певною мірою допомагатиме уникненню порушень законності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про прокуратуру : Закон України від 5 листоп. 1991 р. / Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.

2. Кримінально-процесуальний кодекс України : коментар основних положень / упор. В.М. Тертишник. – К. : Літера ЛТД, 2006. – 272 с.

3. *Середа Г.П.* Теоретичні аспекти прокурорського нагляду за додержанням законів при здійсненні оперативно-розшукової діяльності / Г.П. Середа. // Вісник академії прокуратури України. – 2007. – № 1. – С. 5–11.

4. *Ніндипова В.М.* Нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність / В.М. Ніндипова // Вісник прокуратури. – 2007. – № 2. – С. 52–60.

5. *Курочка М.В.* Співвідношення прокурорського нагляду і відомчого контролю при здійсненні ОРД / М.В. Курочка. // Вісник прокуратури. – 2009. – № 1 (91). – С. 58–62.

6. Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України від 18 лют. 1992 р. // Збірник законодавчих і нормативних актів / упор. А.В. Паливода ; за наук. ред. С.А. Кузьмині. – К. : А.В. Паливода, 2009. – Том 2. – 352 с.

7. *Козьяков І.А.* Прокурорський нагляд у сфері оперативно-розшукової діяльності / І.А. Козьяков. // Вісник прокуратури. – 2003. – № 1 (19). – С. 63–69.

8. Прокуратура України : законодавство, рішення Конституційного суду України , накази та організаційно-розпорядчі документи Генерального Прокурора України / за заг. ред. О.І. Медведька. – К. : Юрінком Інтер, 2009. – 576 с.

9. Про заходи щодо вдосконалення системи комплексного використання сил і засобів в охороні громадського порядку : Наказ МВС України від 30 верес. 2008 р. № 505.

10 Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність : Наказ Генерального прокурора України від 19 верес. 2005 р. № 4/1 гн. // Прокуратура України : законодавство, рішення Конституційного суду України, накази та організаційно-розпорядчі документи Генерального прокурора України / за заг. ред. О.І. Медведька. – К. : Юрінком Інтер, 2009. – 576 с.

11. *Назаренко В.П.* Прокурорський нагляд за виконанням законів при провадженні дізнання і досудового слідства / В.П. Назаренко. // Вісник національної академії прокуратури України. – 2007. – № 2. – С. 112–117.

12. *Озерський І.В.* Наукові засади організаційно-правового та психологічного забезпечення діяльності органів прокуратури : монографія / І.В. Озерський – Полтава : Вид-во “Полтавський літератор”, 2010. – 488 с.

13. *Старилов Ю.Н.* Служебное право : учеб. / Ю.Н. Старилов – М. : БЕК, 1996. – 698 с.

14. *Дубко Ю.В.* Предмет и терминология специальной тактики (имеет ли МВД боевую функцию?) / Ю.В. Дубко // Зб. наук. праць у галузі права до 70-річчя О.М. Бандурки ; за заг. ред. К.Б. Левченко. – К. : Юрисконсульт, 2007. – 352 с.

Отримано 29.10.2014

УДК 343.95

М.А. Мовчан,
кандидат юридичних наук
С.Г. Осьмак

ПРОБЛЕМИ ЗАПОБІГАННЯ І ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В ОРГАНАХ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Розкрито історичні витоки та соціально-психологічні передумови феномену корупції. Висвітлено психологічні складові та індикатори корупційної поведінки працівників органів внутрішніх справ. Запропоновано шляхи протидії корупції в органах внутрішніх справ.

Ключові слова: *працівники органів внутрішніх справ, мотивація, корупція, індикатори.*

Раскрыты исторические истоки и социально-психологические предпосылки феномена коррупции. Освещены психологические составляющие и индикаторы коррупционного поведения сотрудников органов внутренних дел. Предложены пути противодействия коррупции в органах внутренних дел.

Ключевые слова: *работники органов внутренних дел, мотивация, коррупция, индикаторы.*

The paper is about historical sources and social-psychological preconditions of the phenomenon of the corruption. Moreover the paper shows several psychological components and indicators of the corruptive behavior of the officers of law enforcement agencies.

Keywords: *officers of law enforcement agencies, motivation, corruption, indicators.*

Одним із важливих аспектів сучасної державної правової політики в Україні є реформування системи запобігання і протидії корупції. Досягнення успіху у цьому процесі є передумовою для формування у суспільства довіри до влади, зростання економічного потенціалу держави, покращення добробуту громадян України.

З 2011 р. в Україні функціонує принципово нова антикорупційна система, яка має переважно превентивний характер і орієнтована на створення в суспільстві ефективних механізмів попередження корупції. За таких умов посилюється значення вимог до доброчесної поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, які мають бути ними засвоєні як норми повсякденної поведінки.

Запорукою успішного виконання завдання із мінімізації проявів корупції є забезпечення належного рівня знань антикорупційного законодавства як представниками державних органів та органів місцевого самоврядування, так і суспільством в цілому. З одного боку, це сприяє ефективній дії встановлених законодавством превентивних антикорупційних механізмів, а з іншого – підвищує рівень правової обізнаності громадян, що зменшує ризик порушення їхніх основних прав і свобод у повсякденному житті, а також сприяє формуванню у населення нетерпимого ставлення до проявів корупції.

Термін *"корупція"* (від лат. *corrumpere* – псувати) означає використання посадовою особою своїх владних повноважень і довірених їй прав з метою особистої вигоди, що суперечить законодавству і моральним установкам. Найчастіше термін застосовується до бюрократичного апарату і політичної еліти.

В Законі України "Про засади запобігання і протидії корупції" від 7 квітня 2011 р. № 3206-VI *корупція* визначається як "...використання особою, зазначеною в ч. 1 ст. 4 цього Закону, наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянки/пропозиції чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній в ч. 1 ст. 4 цього Закону, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей" [2].

Детальний аналіз міжнародного та вітчизняного досвіду дозволяє зробити висновок про те, що сам феномен корупції має історичні витоки та соціальні передумови і ґрунтується на двох взаємопов'язаних складових:

суто правовий аспект, пов'язаний із визначенням кола суб'єктів і конкретних корупційних діянь, правова оцінка яких має широкий спектр від громадського засудження до адміністративної чи, навіть, до кримінальної відповідальності. В більшості європейських країн корупція належить до кримінальних злочинів;

морально-етичний та психологічний аспекти, що включають: історично складену біполярність суспільної свідомості – від беззастережного засудження корупційних діянь до припущення і, навіть, прийняття їх існування в умовах сучасного суспільства.

Наявні форми корупції та ймовірні ризики виникнення нових її форм зумовлені широким колом об'єктивних і суб'єктивних причин, що є характерними для умов кардинальних політичних і соціально-економічних перетворень у суспільстві та державі. Серед таких причин поширеності корупції в Україні можна визначити такі:

Психологічні витрати перехідного періоду у житті суспільства. Розпад старої системи моральних та інших духовних цінностей спричинив ситуацію втрати значною частиною населення моральних орієнтирів, духовних опор і, одночасно, до широкого поширення цинізму, аморальності та криміналізації суспільної свідомості. Все це призводить до роз'єднаності людей, байдужості, індивідуалізації поведінки особистості у побуті та професійній діяльності, втрати неформального соціального контролю за поведінкою особистості.

Становлення нової державності й руйнування старої. Стара вертикаль державного управління поступово замінюється новою, яка стабілізується й зміцнюється після прийняття Конституції України. Але повної стабільності ні в структурі органів державної влади в цілому, ні, зокрема, в кадровому складі правоохоронних органів ще не досягнуто. Досить частим реорганізаціям піддається система центральних органів влади – міністерств, відомств. Вони скорочуються, об'єднуються, реорганізуються, потім знову поновлюються, відроджуються. Зрозуміло, що в таких умовах вірогідність корупційних діянь значно зростає.

Перерозподіл державної власності. Після проголошення незалежності України розпочався процес зміни державності у нові її форми: створення акціонерних товариств, передача в оренду, розпродаж і перехід у приватну власність земель, підприємств тощо. Цей процес супроводжується чисельними корупційними діяннями, пов'язаними як з оцінкою вартості об'єктів, так і з передачею (продажем) їх новим господарям.

Кризові економічні явища. Спад виробництва, скорочення об'ємів продукції, відсутність оновлення основних фондів у всіх галузях народного господарства сприяють тому, що все більше підприємств, юридичних і фізичних осіб вимушені шукати кредити, позички і дотації. За таких обставин збільшується кількість і розширюється коло звернень до чиновників відповідних міністерств і відомств і, як наслідок, більш поширеною і усеосяжною стає корупція, захоплюючи все нові й нові сфери суспільства.

Тінізація економіки. Тіньовою економікою називають економічну діяльність, яка не враховується і не контролюється офіційними державними органами, або спрямована на отримання доходу шляхом порушення чинного законодавства. Тіньова економіка підриває основи існування держави, розкладає державний апарат, оскільки однією з умов її наявності є широкий підкуп працівників державних органів.

Зменшення надходжень до державного бюджету. Скорочення асигнувань на утримання працівників бюджетної сфери, в тому числі правоохоронних органів, скасування інституту пільг, обмеження фінансування соціальних програм підтримки найбільш уразливих верств населення.

Незавершеність формування правового поля в Україні. Суперечливість вимог одного закону вимогам інших законів стає причиною масового тиску на державні органи, створює сприятливі умови до корупційних дій з боку посадових осіб державних установ, організацій і підприємств різних видів власності.

Стан справ у боротьбі зі злочинністю. В умовах криміналізації суспільства, поширення особливо тяжких злочинів, боротьба з корупцією за рангом важливості поступається місцем перед замовними убивствами, розбійними нападами тощо. Разом з тим, відсутні науково обґрунтовані і дієві методики та методичні прийоми щодо виявлення і фіксації корупційних діянь, їх ефективного попередження, зокрема, в правоохоронних органах, де такі діяння старанно та професійно приховуються.

Кадрове забезпечення інституту управлінської ланки в органах державного управління. Практична робота з персоналом, який виконує завдання в умовах корупційних ризиків потребує врахування не тільки наявності провокуючих чи сприятливих чинників професійної діяльності на конкретній посаді, але передусім психологічних особливостей особистості. Роль останніх сьогодні практично не враховується при висуненні кандидатів на керівні посади як внаслідок консервативного "анкетного" підходу до роботи з кадрами, що залишився у спадщину від старої адміністративно-командної системи, так і слабкого науково-методичного забезпечення професійного психологічного відбору та подальшого психологічного супроводження професійної і управлінської діяльності.

Особливо широких масштабів корупція набуває в кризових ситуаціях, у періоди розкладання соціально-політичних режимів, падіння суспільної моралі, а також під час посилення боротьби з хабарництвом, різких змін у політиці.

На думку фахівців, зменшення передумов корупції, підвищення соціальної ціни державної служби (престиж, соціальна забезпеченість) та збільшення ризику вчинення корупційного діяння, – це ті складові, які є підґрунтям антикорупційної політики. Саме такі напрями протидії корупції були магістральними в Сінгапурі, який, за визнанням міжнародної спільноти, досяг значних успіхів у цій сфері [1, с. 285].

У момент набуття незалежності (1965) Сінгапур був країною з високим рівнем корупції. Тактика її зниження побудована на низці вертикальних заходів: регламентації дій чиновників, спрощенні бюрократичних процедур, суворому нагляді за дотриманням високих етичних стандартів. Центральною ланкою стало автономне Бюро з розслідування випадків корупції, до якого громадяни можуть звертатися зі скаргами на державних службовців і вимагати відшкодування збитків. Одночасно з цим було посилено законодавство, підвищена незалежність судової системи (з високою зарплатою і привілейованим статусом суддів), уведені економічні санкції за давання хабара або відмову від участі в антикорупційних розслідуваннях. Це поєднувалося з дерегулюванням економіки, підвищенням зарплат чиновників і підготовкою кваліфікованих адміністративних кадрів.

Як свідчать результати досліджень останніх років, складність розуміння і визначення шляхів ефективного попередження та безпосередньо боротьби з

корупцією певною мірою зумовлені взаємодією мультиполярних політичних, правових, економічних, соціальних і психологічних чинників, що становить визнану сьогодні сутність феномену корупції як соціально-психологічного явища [1; 3; 4; 5 та ін.].

Останнє, зокрема, зумовлює необхідність пошуку і вивчення психологічних складових феномену, визначення їх місця і ролі у механізмі корупційних діянь як на рівні суспільної, так й індивідуальної свідомості.

Разом з тим, психологічний аналіз змісту протиправної діяльності, форм і видів корупційних діянь дозволяє виокремити загальну для них і, мабуть, провідну складову – мотив особистої і, перш за все, корисної зацікавленості. Саме користь, як мотив протиправної діяльності, є базовою для розуміння соціально-психологічної суті феномену корупції. Вже в самому класичному понятті користі імпліцитно присутній і визначається безпосередньо мотив вигоди, матеріальної зацікавленості.

Безумовно, що будь-яка професійна діяльність людини зумовлена не одним якимось мотивом, а їхньою сукупністю, певним чином організованої системи мотивів, у тому числі і економічних. Для реалізації останніх велике значення має зв'язок між зусиллями, якістю роботи, що виконується, та винагородою: оплата праці, компенсаційні та соціальні виплати у сучасній психології праці віднесені до базових мотиваційних чинників, які частіше викликають незадоволення персоналу.

В теперішній соціально-економічній ситуації у державі визначальне значення для працівників має саме система винагород. Але буде помилковим вважати, що є універсальний тип таких винагород, оскільки люди мають різні потреби. До того ж, наявна категорія людей, які за своїми морально-етичними та психологічними особливостями особистості ніколи не були орієнтовані на внутрішнє оцінювання своєї праці – внутрішні позитивні оцінки результатів праці.

В цьому зв'язку особливої психологічної "ваги" набуває і другий факт, визначений і підтверджений, якщо не класичною психологією, то історичним досвідом і становленням громадської думки про те, що гіпертрофований мотив корисної зацікавленості не є загальним для всіх членів суспільства, але притаманний окремим особам із певними психологічними особливостями особистості.

В умовах ринкової економіки особливого і, в першу чергу, психологічного (провідного для формування професійної мотивації і відповідного механізму морального контролю) значення набуває система соціальних гарантій для найбільш уразливих верств населення – осіб із фіксованими доходами.

Серед зовнішніх чинників, що становлять психологічне підґрунтя ризику корупції в правоохоронних органах, багатьма дослідниками визначається низький рівень соціального захисту їх співробітників, що змушує цих осіб шукати інші джерела отримання коштів для підтримання нормального рівня життєдіяльності.

Соціальний захист кадрів правоохоронних органів базується на законодавчо визначених формах та видах матеріально-технічного, фінансового й соціально-побутового забезпечення, що включає насамперед надання матеріальних виплат, послуг та пільг їх співробітникам.

Порівнюючи механізм правового регулювання зазначеного питання в Україні та інших країнах, слід звернути увагу на деякі відмінності: зміст норм про грошове забезпечення співробітників правоохоронних органів зарубіжних країн (зокрема, військовослужбовців) включає, крім окладу за посадою; окладу за спеціальне звання; відсоткової надбавки за вислугу років; додаткових видів грошового забезпечення, що надаються щомісячно (надбавки за вчене звання і науковий ступінь, кваліфікацію та умови служби), і компенсацію за неоднакову вартість життя у різних регіонах та місцевостях країни (у Франції, Іспанії, Італії) або,

навіть, містах (в Англії); надбавку на утримання сім'ї (у ФРН); допомогу на дітей (у Туреччині), вартість продовольчого пайка (у Росії) [6].

Водночас, наприклад, скасування інституту пільг і прав, передбачених чинним законодавством України, суттєво погіршило стан соціальної захищеності працівника органів внутрішніх справ та викликало у них неоднозначне і, в цілому, негативне ставлення до цього. Останнє, враховуючи саме соціально-психологічну сутність феномену корупції, апріорі стало суттєвим доповненням до складових механізму корупції і є додатковою причиною, яка "запускає" його в дію на рівнях суспільної і особистісної свідомості завдяки специфіці організації та змісту професійної діяльності в органах внутрішніх справ. Мається на увазі те, що вже на початковому етапі вибору людиною професії правоохоронця, пов'язаної з постійним ризиком для життя і здоров'я, негативних впливів з боку суб'єктів професійної діяльності, кандидат на роботу в органи внутрішніх справ орієнтувався на певне коло гарантованих законодавцем пільгових привілей, що мали компенсувати всі зазначені негативи обраної професії.

За багаторічну історію міліції така наявність інституту пільг і прав для правоохоронців укоренилася у суспільній свідомості на рівні стереотипу, а з огляду на досвід правоохоронних (поліцейських) структур в інших країнах світу, почала сприйматися як необхідний атрибут взагалі професійної діяльності у небезпечних умовах (як і у шахтарів, працівників АЕС, медиків тощо). Ігнорування зазначених обставин має вже зараз і буде мати у подальшому низку негативних наслідків не тільки для психологічної надійності персоналу щодо протистояння ризикам корупційних діянь, але й у цілому для кадрової роботи в органів внутрішніх справ.

Накопичений досвід боротьби з корупцією визначає хоча й не повний, але достатній для діагностування набір проявів (ознак) поведінки корумпованого працівника. У повсякденному житті деякі з таких ознак вважаються нейтральними або навіть позитивними, зважаючи на особливості професійної діяльності працівника органів внутрішніх справ. Водночас, поширеність корупційних діянь серед працівників органів внутрішніх справ, сучасні загальновизнані вимоги суспільства до морально-етичних і професійних якостей правоохоронців та вимога стосовно професійної надійності персоналу у широкому розумінні дають підстави розглядати окремі особливості поведінки (а тим більше – при їх певних сполученнях) у повсякденному житті й у процесі виконання службових обов'язків як застережні сигнали (індикатори) наявності корумпованості конкретного працівника органів внутрішніх справ:

а) загальні індикатори корупції

стиль життя, який впадає у вічі, вимагає значних витрат, і не має пояснень; демонстрація чи, навпаки, приховування атрибутів матеріального благополуччя;

тісні приватні контакти між працівником і громадянами, пільги від третіх осіб (особливі умови при здійсненні покупок, резервування місць у ресторанах, запрошення від громадян на приватні або службові заходи);

опір, без пояснення причин, проти зміни кола виконуваних завдань або переведення на іншу роботу, особливо коли це пов'язано з підвищенням по службі чи більш високим окладом, або, принаймні, такими перспективами;

робота за сумісництвом без відповідного дозволу керівництва;

нетипова поведінка (наприклад, через шантаж або докори сумління);

замкненість, різкі зміни у стосунках з колегами та керівництвом;

збільшення дистанції у відношенні до керівництва;

нехтування чи несподівана зміна пріоритетів щодо виконуваних завдань;

проблеми соціального характеру (наприклад, зловживання спиртним);

вихваляння службовими та приватними зв'язками;

поява спонсорів при вирішенні особистих питань.

Крім загальних індикаторів, є й такі, які можна вважати типовими емпіричними індикаторами довільно-суб'єктивного тлумачення нормослухняної поведінки, їх необхідно розглядати вже як такі, що безпосередньо свідчать про можливу присутність корупції:

б) сигнали тривоги

зловживання, перевищення, незастосування (у випадках, що передбачають таке застосування) владних повноважень;

особисте встановлення або сприяння забороненим зв'язкам з об'єктом діяльності;

використання недозволених засобів, методів та прийомів при вирішенні службових завдань;

недотримання інструкцій;

накопичення "невеличких відхилень" від норм у службовій діяльності;

розбіжності між реальним ходом справи та пізніше оформленою документацією;

нетипові рішення без обґрунтувань;

різниця в оцінці та прийнятті рішень у однотипних справах, але стосовно різних громадян;

надання дозволу (наприклад, звільнення від фінансової відповідальності осіб) в обхід інших відповідальних інстанцій;

викривлення чи приховування певної документації;

надзвичайно короткий термін розгляду справи при окремих позитивних рішеннях;

надання переваги інтересам певних громадян;

намагання впливати на рішення, які не належать до власних компетенцій і за яких йдеться про інтереси третіх осіб;

замовчування неправильних дій, особливо протизаконних;

розділення доручень для отримання умов самостійного прийняття рішень;

відмова від збору альтернативних пропозицій;

значні або повторні перевищення передбачених фінансових меж;

закупки за неринковими цінами; безглузді витрати;

занадто часті "арифметичні помилки", виправлення у звітах про виконану роботу;

копітке доопрацювання справи;

часті "відрядження" до окремих регіонів;

ухилення від контролю на тих ділянках роботи, де він особливо необхідний;

відсутність реакції на події та випадки, що викликають підозру.

До тривожних сигналів також відносять натяки колег, чутки, анонімні повідомлення. Жоден з індикаторів сам по собі, і навіть у певному їх сполученні, не є абсолютним доказом корумпованої поведінки співробітника. Водночас, такі сигнали слід вважати тим більш загрозливими, небезпечними у тих випадках, коли вони повторюються та акцентуються на конкретних особах, що потребує їх ретельної перевірки та аналізу.

Отже, корупція – це складне і багатоаспектне (економічне, політичне, правове, морально-психологічне) соціальне явище. А тому зміст і спрямованість профілактичних заходів правового, організаційного, управлінського та психологічного характеру повинні сприяти вирішенню одного з основних завдань, які постають у цьому зв'язку, – зробити корупцію справою ризикованою і невигідною. Зокрема, правовий і соціальний статус посадової особи, у діяльності якої завжди присутня спокуса використати надані їй владу або посадові повноваження у особистих інтересах чи інтересах третіх осіб, повинен стимулювати її до законослухняної

поведінки. Не страх бути викритим ("попастися на гарячому"), а свідоме розуміння наслідків вчиненого корупційного діяння повинно лягти в основу правомірної поведінки посадової особи [1, с. 285].

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Мельник М.І.* Корупція : сутність, поняття, заходи протидії : монографія / М. І. Мельник. – К. : Атіка, 2001. – 304 с.

2. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 7 квіт. 2011 р. № 3206-VI " // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 40. – Ст. 404.

3. *Новицький Г.В.* Щодо визначення поняття "Корупційне діяння". Міжнародний досвід : матеріали наук.-практ. конф. "Боротьба з корупцією : міжнародний досвід і його актуальність для України", Київ, 12 груд. 2002 р. / СБ України. – К. : НАСБ України, 2003. – С. 40.

4. *Кирпичников А.И.* Взятка и коррупция в России / А.И. Кирпичников. – Санкт-Петербург : Альфа, 1997. – С. 17.

5. *Мельник М.І.* Корупція – корозія влади (соціальна сутність, тенденції та наслідки, заходи протидії) : монографія / М.І. Мельник. – К. : Юридична думка, 2004. – 400 с.

6. *Дмитренко Ю.П.* Слабкий соціальний захист співробітників як ризик корупції в правоохоронних органах : матеріали наук.-практ. конф. "Боротьба з корупцією: міжнародний досвід і його актуальність для України", Київ, 12 груд. 2002 р. / СБ України. – К. : НАСБ України, 2003. – С. 47–48.

Отримано 20.11.2014

ПРАВА ЛЮДИНИ

УДК **342.9:351.741(477)**

О.О. Попова,
кандидат юридичних наук

ОСОБЛИВОСТІ ПРОВЕДЕННЯ МОНІТОРИНГУ ЯКОСТІ ТА ДОТРИМАННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ З НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ЗА КРИТЕРІЄМ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ (НА ПРИКЛАДІ ПОСЛУГ, ЯКІ НАДАЮТЬСЯ У СФЕРІ ОБІГУ ЗБРОЇ)

У статті розглянуто сутність поняття "результативність" у аспекті надання адміністративних послуг органами внутрішніх справ, а також виокремлено й охарактеризовано ті показники, за якими може здійснюватися моніторинг надання адміністративних послуг на прикладі адміністративних послуг, які надаються у сфері обігу зброї.

Ключові слова: *результативність, результат адміністративної послуги, моніторинг, обіг зброї.*

В статье рассматривается содержание понятия "результативность" применительно к административным услугам органов внутренних дел, а также выделены и охарактеризованы те показатели, которые можно было бы использовать при мониторинге административных услуг, предоставляемых в сфере оборота оружия.

Ключевые слова: *результативность, результат административной услуги, мониторинг, оборот оружия.*

The paper discusses the concept of the "efficiency" with regard to the administrative services of the Internal Affairs bodies, as well as the indicators that could be used for the monitoring of administrative services, provided in the field of arms trafficking, are underlined and characterized.

Keywords: *effectiveness, administrative services, monitoring, arms trafficking.*

Інституція адміністративних послуг для України є не новою. Органами виконавчої влади в межах відповідної адміністративної діяльності й за радянських часів видавалися паспортні, дозвільні та інші документи. За нинішньої розбудови України особа стає не тільки рівноправним суб'єктом суспільних відносин із державою, а й головним пріоритетом її діяльності. У зв'язку з цим, актуалізувалося значення поняття якість або соціальна ефективність функціонування системи органів виконавчої влади в цілому та, зокрема, надання адміністративних послуг.

При цьому, найбільш проблемною ланкою в означеній системі є адміністративні послуги, що надаються органами внутрішніх справ, зокрема у сфері обігу зброї, оскільки суспільні відносини щодо набуття прав стосовно об'єктів, обмежених у цивільному обігу, тобто зброї, не регулюються чинним законодавством України про адміністративні послуги. Крім того, неврегульованою на законодавчому рівні дотепер залишається і сама сфера обігу зброї, що в поєднанні із

закритістю відомчих адміністративних послуг органів внутрішніх справ у сфері обігу зброї негативним чином позначається на їх якості.

Проблеми якості надання адміністративних послуг, у тому числі й органів внутрішніх справ, були предметом дослідження таких науковців, як: В.Б. Авер'янов, К. К. Афанасьєв, І. П. Голосніченко, В. С. Долечек, А. В. Кірмач, І. Б. Коліушко, Г. М. Писаренко, В. П. Тимощук та інших. Однак вивчення практичних аспектів оцінювання якості надання адміністративних послуг органами внутрішніх справ, зокрема за критерієм результативність, дотепер не проводилося.

Коротко окреслимо, який зміст ми вкладаємо в поняття *результативність* в цілях цієї статті. Відповідно до Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг результативність означає задоволення потреби фізичної або юридичної особи в адміністративній послузі [1]. Зазначене тлумачення цілком відповідає законодавчо закріпленому визначенню поняття "адміністративна послуга" [2], але не охоплює всього спектру діяльності з надання адміністративних послуг, оскільки така діяльність щодо звернення за наданням адміністративної послуги не обмежується прийняттям позитивного рішення і відповідно – результату (наприклад, отримання суб'єктом звернення певного дозволу).

Для того щоб визначити, за якими показниками необхідно оцінювати результативність адміністративних послуг, у тому числі органів внутрішніх справ, розглянемо значення поняття "результат", розуміючи при цьому, що поняття "результат" і "результативність" не є ідентичними за своїм змістом. Так, у загальному сенсі результатом є остаточний, кінцевий підсумок певного заняття, діяльності, розвитку тощо, наслідок якої-небудь дії, якогось явища, показник чого-небудь [3, с. 1022]. Натомість результативність – це властивість алгоритму, яка передбачає, що після виконання алгоритму повинен бути отриманий результат. Якщо ж результат не може бути отриманий, то алгоритм повинен містити пояснення такої ситуації. Отже, саме результативність передбачає наявність чітко визначеного ефективного механізму здійснення процедурних дій не тільки щодо прийняття рішення індивідуальної дії (адміністративного акта), а й щодо визначення його форми та способів доведення до відома суб'єкта звернення.

З погляду ж фізичної або юридичної особи – суб'єкта звернення та законодавця, через визначений ним Перелік платних послуг, які надаються підрозділами Міністерства внутрішніх справ та Державної міграційної служби [4], результатом адміністративної послуги є отримання особою адміністративного акта індивідуальної дії, формалізованого у вигляді документа встановленого зразка (дозволу, ліцензії, номерних знаків для автомобіля тощо), що дозволяє такій особі реалізовувати наявні права. Таким чином, у цьому аспекті адміністративне рішення має бути позитивним.

Але слід ураховувати, що прийняттю адміністративного акта передує певна діяльність адміністративного органу (наприклад, проведення перевірок виконання вимог щодо зберігання зброї). У разі невиконання тих чи інших вимог та (або) умов стає неможливим прийняття позитивного адміністративного акта, надання самого дозволу, а отже, і задоволення інтересів суб'єкта звернення.

Таким чином, для суб'єкта надання адміністративної послуги її результатом є виконання встановлених процедурних дій щодо прийняття рішення індивідуальної дії, підготовка відповідного документа та його видача суб'єкту звернення. Зазначене передбачає, що результатом адміністративної послуги може бути і негативне рішення, тобто відмова у наданні адміністративної послуги, що є об'єктивним за певних умов, але не задовольняє потреби суб'єкта звернення.

Наявна двозначність трактування змісту та форми вираження результату адміністративної послуги, що за відсутності будь-якого законодавчого визначення терміну "результат адміністративної послуги" не сприяє його ефективному

використанню. Натомість розуміння результативності адміністративної послуги як належного виконання передбаченої процедури та доведення її результатів до відома суб'єкта звернення у встановленому законодавством порядку дозволяє уникнути двозначності, притаманної поняттю "результат".

Основними складовими результативної діяльності є, зокрема, такі: наявність чіткої процедури в рамках надання адміністративної послуги, ефективного механізму реалізації такої процедури, позитивного (що відповідає інтересам суб'єкта звернення) або негативного (що не відповідає інтересам суб'єкта звернення, але сприяє певній визначеності в цьому питанні) адміністративного акта і, нарешті, формалізація відповідного адміністративного акта у вигляді документа встановленого зразка, його видача суб'єкту звернення та у разі необхідності належне тлумачення змісту наявного рішення.

Отже, діяльність, що має негативний з погляду суб'єкта звернення результат (відмова у видачі певного дозволу), може бути результативною, а отже, якісною та ефективною, якщо вона здійснена належним чином відповідно до законодавства.

Таким чином, визначальним показником, що характеризує не тільки якість надання адміністративних послуг будь-яким органом виконавчої влади, а й відповідну соціальну ефективність є, на наш погляд, *юридична визначеність основних засад надання адміністративних послуг у відповідній сфері*. Слід зазначити, що сьогодні позитивно оцінити діяльність, зокрема органів внутрішніх справ щодо надання адміністративних послуг, за наведеним показником не можливо у зв'язку із законодавчою неврегульованістю відповідних адміністративно-правових відносин. Так, за відсутності законодавства України про адміністративну процедуру неврегульованими є процесуальні аспекти. Крім того, незважаючи на наявність Закону України "Про адміністративні послуги", не всі матеріальні норми відповідних адміністративно-правових відносин є чітко визначеними, зокрема у зв'язку з тим, що дія Закону України "Про адміністративні послуги" [2] не поширюється на набуття прав стосовно об'єктів, обмежених у цивільному обігу, тобто на адміністративні послуги, що надаються підрозділами міліції громадської безпеки [8]. Таким чином, суспільні відносини щодо надання органами внутрішніх справ адміністративних послуг у сфері обігу зброї регулюються сьогодні великою кількістю законодавчих актів різних сфер суспільного життя, а також відомчими інструкціями МВС України, більшість з яких призначена для службового користування (не доступні для широкого загалу суб'єктів звернення). Закріплені ж у чинних законодавчих актах норми є переважно бланкетними, що також не сприяє юридичній визначеності відповідної діяльності.

За умови юридичної невизначеності суспільних відносин щодо надання адміністративних послуг у сфері обігу зброї не можна забезпечити належну якість надання адміністративних послуг, але шляхом проведення моніторингу можна встановити проблемні аспекти цієї діяльності та окреслити шляхи їх вирішення, а широке залучення громадськості сприятиме не тільки якості самого моніторингу, а й прийнятих за його результатами рішень.

Ураховуючи зазначене, спробуємо визначити ті основні аспекти, на які потрібно звертати увагу при здійсненні моніторингових дій за показником результативність.

§ Вичерпність представленої адміністративним органом інформації щодо суб'єктного складу певних адміністративно-правових відносин та їх правового статусу. У разі, якщо за певних обставин (обмеження доступу) така інформація не може бути оприлюднена, необхідно довести до відома суб'єктів звернення, що існують й інші категорії фізичних осіб, які мають право на придбання, зберігання та носіння зброї за професійною належністю. А також слід вказати на джерела інформації про правоздатність суб'єкта звернення у цій сфері та способи її отримання

(наприклад, за місцем роботи). Крім того, адміністративний орган, зокрема в особі підрозділів міліції громадської безпеки, повинен мати відповідні інформаційні та технологічні картки, що надаються суб'єкту звернення у разі пред'явлення довідки з місця роботи встановленого зразка.

§ Обґрунтованість термінів здійснення процедурних дій та прийняття рішень щодо надання відповідної адміністративної послуги. Підхід до встановлення таких термінів повинен бути диференційованим. У разі, якщо надання певної адміністративної послуги не потребує проведення додаткових перевірок, на наш погляд, його необхідно обґрунтовано зменшити порівнянj із загальновизначеним, що становить 30 діб відповідно до Закону України "Про звернення громадян" [5].

§ Впорядкованість процедурних дій та прийняття рішень щодо адміністративної послуги (наприклад, відсутність необґрунтованих процедур), а також доступність відповідної інформації для суб'єктів звернення. Слід звернути увагу, що така інформація повинна забезпечувати можливість отримання особою необхідної адміністративної послуги, а також оскарження дій та (або) бездіяльності відповідних службових осіб і у разі необхідності повернення сплачених коштів (відшкодування завданих збитків) без сторонньої допомоги.

§ Крім того, при здійсненні моніторингу слід звертати увагу на наявність або відсутність супутніх послуг. Якісна система надання адміністративних послуг повинна виключати необхідність додаткового отримання супутніх адміністративних послуг. Так, наприклад, для отримання дозволу на придбання та перевезення вогнепальної зброї, боєприпасів, інших предметів, на які поширюється дозвільна система для фізичних осіб [4] всупереч положенням ч. 7 ст. 9 Закону України "Про адміністративні послуги", в якій йдеться про те, що "суб'єкт надання адміністративної послуги не може вимагати від суб'єкта звернення документи або інформацію, що перебувають у володінні суб'єкта надання адміністративних послуг або у володінні державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ або організацій, що належать до сфери їх управління)" [2], суб'єкт звернення зобов'язаний подавати довідку про несудимість, інформацією про яку, до речі, володіє суб'єкта надання цієї послуги. Така послуга, хоча і є на сьогодні безкоштовною, забирає в особи досить багато часу, до того ж і у робочі години [1]. Її отримання в короткий термін – не тільки час, а й гроші. Отже, цей випадок можна характеризувати як порушення прав фізичної особи в рамках надання адміністративних послуг у сфері внутрішніх справ. Його також можна було би кваліфікувати як порушення законодавства України у сфері суспільних відносин, пов'язаних з наданням адміністративних послуг, якщо б не законодавчі колізії [2].

Розглянемо їх детальніше. Сьогодні законодавець обрав два способи визначення сфери дії Закону України "Про адміністративні послуги" (далі – Закон). По-перше, передбачив загальне правило, відповідно до якого положення Закону застосовуються до всіх суспільних відносин, пов'язаних із наданням адміністративних послуг. По-друге, визначив перелік відносин, на які не поширюється дія цього Закону, зокрема щодо об'єктів, обмежених у цивільному обігу (ч. 13 ст. 2) [2]. Таким чином, цей самий законодавець поставив під сумнів належність, зокрема ряду платних послуг у сфері обігу зброї, до адміністративних, а отже, і

[1] Для підтвердження зазначеного наведемо приклад: у Києві довідка про несудимість видається за адресою вул. Богомольця, 10, МВС України. Приймання заяв здійснюється з 9.30 до 10.30, видача готових документів – з 14.30 до 15.00. Крім того, така послуга надається протягом 30 діб. За необхідності отримати її в короткий термін слід звертатися до ДП "Документ" (м. Київ, бул. Тараса Шевченка, 27), який працює за таким графіком: ПН-ПТ: з 08:00 до 20:00; СБ-НД: з 10:00 до 16:00 (Call-центр: 0-800-301-200), але вже не безкоштовно. Отже, суб'єкт звернення опиняється перед вибором: економити час або гроші, хоча час він все ж таки втрачає хоча б на те, щоб розібратися і прийняти оптимальне рішення з приводу отримання означеної довідки.

способи їх регулювання, створивши сприятливі умови для зловживань у цій сфері, і відповідно для обмеження прав та інтересів людей. При цьому автори науково-практичного коментаря до Закону буквально зазначають: "що і в цьому разі органи, що надають відповідні дозоли на набуття прав на об'єкти, обмежені у цивільному обігу, можуть організовувати відносини з суб'єктами звернень за кращими підходами коментованого Закону" [6, с. 62], констатуючи таким чином право суб'єктів надання адміністративних послуг (у цьому випадку підрозділів міліції громадської безпеки або їх службових осіб) на свій розсуд вирішувати, чи керуватися нормами Закону, чи, якщо це не зручно, не керуватися ними.

Це право, зокрема, реалізовано через відмову МВС України надавити платні адміністративні послуги через загальні центри надання адміністративних послуг, створюючи власні структури. Доречність цього рішення, на наш погляд, є досить сумнівною, крім того, виникає питання щодо економічної обґрунтованості таких дій. Слід також зазначити, що ігнорування загальної моделі надання адміністративних послуг (визначеної Законом) незрозуміло чому розповсюдилося також і на інші адміністративні послуги, що надаються підрозділами МВС України, в тому числі Державної автомобільної інспекції. Таким чином, сьогодні в Україні порушуються конституційні норми (ст. 3) [7], створено законодавче підґрунтя для порушення основоположних європейських демократичних принципів служіння держави людині. Натомість розширюються умови для реалізації корпоративних інтересів і, як наслідок, збільшення корупційних чинників у цій сфері. Зазначене свідчить про нагальну необхідність чіткого унормування суспільних відносин у сфері надання адміністративних послуг щодо об'єктів, обмежених у цивільному обігу. За відсутності ж такого законодавчого акта необхідно чітко визначити, в якому правовому полі діє Міністерство внутрішніх справ України в означеній сфері, відповідно, який його правовий статус сьогодні.

Слід зазначити, що у зв'язку з рекомендованим характером результатів моніторингова діяльність не є основним, найбільш дієвим засобом підвищення якості та ефективності функціонування системи надання адміністративних послуг. Але, разом з тим, використання потенціалу громадськості на засадах системності, керованості та організованості дозволяє охоплювати предмет досліджування (систему надання адміністративних послуг) в комплексі, що може бути потужним чинником забезпечення її належного функціонування, а також налагодження гармонічних, партнерських стосунків між суспільством і державою.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р // Офіційний вісник України. – 2006. – № 7. – Ст. 376.

2. Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 76. – Ст. 3067.

3. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ "Перун", 2005. – 1728 с.

4. Деякі питання надання підрозділами Міністерства внутрішніх справ та Державної міграційної служби платних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 26 жовтня 2011 р. № 1098 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 84. – Ст. 3068.

5. Про звернення громадян : Закон України від 2 жовтня 1996 р. № 398/96-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 47. – Ст. 256.

6. Науково-практичний коментар до Закону України "Про адміністративні послуги" / За заг. ред. В.П. Тимощука. – К. : ФОП Москаленко О.М. – 392 с.

7. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141.

Отримано 04.10.2014

УДК 342.9 : 325(477)

М.П. Кобець,
науковий співробітник
науково-дослідної лабораторії проблем
правового забезпечення діяльності ОВС
ДНДІ МВС України

ГЕНЕЗА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ БІЖЕНЦІВ ТА ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ

У статті розглянута історія заснування та розвитку адміністративно-правового забезпечення прав біженців та внутрішньо переміщених осіб, основні міжнародні правові акти, які стосуються прав внутрішньо переміщених осіб.

Ключові слова: *біженці, внутрішньо переміщені особи, адміністративно-правове забезпечення прав, права біженців.*

В статье рассмотрена история образования и развития административно-правого обеспечения прав беженцев и внутренне перемещенных лиц, основные международные правовые акты, касающиеся прав внутренне перемещенных лиц.

Ключевые слова: *беженцы, внутренне перемещенные лица, административно-правовое обеспечение прав, права беженцев.*

Paper describes the history of an establishment and development of the administrative and legal protection of the rights of refugees and internally displaced persons as well as the main international legal instruments, relating to the rights of internally displaced persons.

Keywords: *refugees, internally displaced persons, administrative and legal support rights, rights of refugees.*

"Упродовж десятиліть їх головним чином ігнорували, про них забували, але зараз вони являють собою найбільш численну у світі групу соціально незахищених осіб. Вони почувають себе відстороненими в своїх власних країнах, користуються незначним юридичним чи фізичним захистом, а майбутнє їх доволі невизначене". Цей вислів, узятий із пам'ятки Управління Верховного комісара ООН у справах біженців, якнайкраще характеризує становище біженців та внутрішньо переміщених осіб.

За даними Моніторингового центру з питань недобровільних переміщень, кількість внутрішньо переміщених осіб у світі сягла рекордної позначки – 33,3 млн. осіб, що вдвічі перевищило чисельність біженців (16 млн.) [1].

Україна сьогодні теж зіштовхнулася з проблемою внутрішньо переміщених осіб. За даними Управління Верховного комісара ООН у справах біженців, станом на початок 2015 р. нараховується 921 тис. 640 осіб (з них близько 20 000 з Криму, інші – зі східних регіонів). Але реальна кількість внутрішньо переміщених осіб залишається невідомою і може бути більшою, адже процес встановлення централізованої системи їх реєстрації до цих пір не закінчений.

Метою статті є розгляд історії заснування та розвитку адміністративно-правового забезпечення прав біженців та внутрішньо переміщених осіб, основних міжнародно-правових актів, які стосуються прав внутрішньо переміщених осіб.

У міжнародно-правовому вжитку термін "біженець" з'явився після Першої світової війни, коли тисячі людей залишали свої країни через переслідування,

надзвичайні обставини, воєнні дії чи були вислані зі своїх країни за розпорядженнями військової або цивільної влади. Під час Другої світової війни цей процес набув ще більших, загрозливіших масштабів, величезні маси людей депортували з фашистської Німеччини та окупованих нею країн або вони були змушені залишити країну свого громадянства або постійного проживання, рятуючись від переслідування фашистських властей. Для захисту таких осіб ООН у 1946 р заснувала Міжнародну організацію у справах біженців – попередницю УВКБ ООН, у статуті яких термін "переміщені особи" ліг в основу поняття "біженець".

Разом з проблемою зовнішніх переміщених осіб у межах ООН наприкінці 40-х рр. почали обговорювати питання про внутрішньо переміщених осіб. Зокрема, Греція в 1947 р. на засіданнях III Комітету Генеральної Асамблеї ООН запропонувала надавати міжнародну допомогу особам, переміщеним всередині країни внаслідок громадянської війни. Хоча такі особи не потребують юридичного захисту, будучи громадянами держави, але матеріальної допомоги потребують, а країна їх громадянства в силу кризової ситуації не може її надати. Позицію Греції поділяли Пакистан та Індія. Проте представник США Елеонора Рузвельт виступила з різкою критикою пропонованого розширення функцій ООН, вказавши, що обов'язком ООН має бути турбота лише про ту категорію біженців, які потребують правового захисту. Біженці, які знаходяться на території своєї країни і продовжують користуватися захистом свого уряду, знаходяться поза межами дискусії, хоча вони можуть гостро потребувати матеріальної допомоги [2].

В ООН створюється Управління Верховного комісара у справах біженців (статут Управління схвалено резолюцією Генеральної Асамблеї ООН 428 (V) від 14 грудня 1950 р.), укладається Конвенція про статус біженців від 25 липня 1951 р., а згодом приймається Протокол стосовно статусу біженців (набрав сили 4 листопада 1967 р.). Певні кроки було зроблено й на регіональному рівні (заходи в межах ОБСЄ, Конвенція про специфічні аспекти проблем біженців у Африці 1969 р. тощо). Україна є їх учасниками відповідно до Закону України "Про приєднання України до Конвенції про статус біженців та Протоколу щодо статусу біженців" від 10 січня 2002 р.

Визначається загальноприйняте поняття "біженець". Конвенція 1951 р. закріплює за біженцями такі самі права, як і за іноземцями, якщо для них не передбачений більш сприятливий статус. В Україні статус біженців визначається Конституцією, Законом "Про біженців" (1993) та іншими нормативно-правовими актами.

На початку 70-х рр. в силу громадянських воєн, які відбувалися на території Судану, В'єтнаму, Камбоджі, Анголи і викликали масові внутрішні переміщення жителів цих країн, питання забезпечення внутрішньо переміщених осіб набуває актуальності. Але позаяк поняття "внутрішньо переміщеної особи" не визначено і відрізняється від поняття "біженець", у 1972 р. УВКБ ООН, керуючись гуманними міркуваннями, включило "осіб, переміщених всередині країни", до своїх програм в області допомоги та відновлення для біженців і репатріантів. У цьому ж році Генеральна Асамблея ООН та ЕКОСОС своїми резолюціями розширили post-factum мандат УВКБ ООН, рекомендувавши йому, за пропозицією Генерального секретаря ООН, брати участь у таких гуманітарних операціях ООН, в яких Управління має "особливо багаті знання та досвід" [3].

У 80–90-х рр. гострота проблем, що стосуються міжнародної допомоги внутрішньо переміщеним особам (ВПО), не слабшала, що змусило ООН підключити до вирішення цього питання Комісію з прав людини, яка звернулася до Генерального секретаря ООН з проханням про заснування посади Представника у справах ВПО, який був призначений у 1992 р.

У доповідях Представника надавалося визначення внутрішньо переміщених осіб, до яких належали "особи, змушені раптово бігти зі своїх будинків у великих

кількостях в результаті збройного конфлікту, внутрішньої ворожнечі, систематичних порушень прав людини або стихійних лих і знаходяться на території власної країни" [4].

Таким чином, поняття внутрішньо переміщених осіб, запропоноване Представником, значно розширювало підстави, які могли викликати вимушене переміщення громадян: крім збройних конфліктів, вони включали порушення прав людини та екологічні лиха.

Збройні конфлікти, що почалися на території колишньої Югославії в 1991 р, активізували діяльність УВКБ ООН з надання допомоги внутрішньо переміщеним особам і викликали необхідність розробки принципів і форм надання такої допомоги. Це пояснювалося специфікою статусу внутрішньо переміщених осіб, на відміну від традиційних біженців. Внутрішньо переміщені особи, будучи громадянами держави, продовжували залишатися на її території під виключною юрисдикцією і захистом своєї країни. Тому надання допомоги таким особам з боку міжнародних органів могло кваліфікуватися як втручання у внутрішні справи країни-притулку [5].

Зазначена специфіка була відзначена в резолюції 46/82 ГА ООН від 19 грудня 1991 р. Вона вказувала на необхідність отримувати згоду постраждалої сторони і поважати суверенітет, територіальну цілісність і національну єдність держави [6]. У резолюції 47/105 ГА ООН 1992 р. містилися такі критерії участі УВКБ ООН у наданні гуманітарної допомоги внутрішньо переміщеним особам:

а) прохання Генерального секретаря чи іншого компетентного органу;

б) згода зацікавленої держави.

Базуючись на згаданих резолюціях, УВКБ ООН у 1993 р. розробило внутрішні керівні принципи, які встановлювали, що УВКБ ООН не має загальної компетенції щодо ВПО, але повинна втручатися, коли потрібні особливі знання Управління з урахуванням мандатів інших відповідних організацій, а також наявності достатніх ресурсів [7]. Згодом, у 1994 р., Виконавчий комітет УВКБ ООН уточнив і конкретизував категорії внутрішньо переміщених осіб, що потрапляють у сферу дії УВКБ ООН. До них належали: 1) особи, чиє становище схоже зі становищем біженців; 2) особи, котрі втікають від переслідувань, збройних конфліктів або цивільної ворожнечі. При цьому наголошувалося на збереженні головної відповідальності держави за благополуччя переміщених осіб та їх захист. Мета надання допомоги УВКБ ООН полягає в ослабленні напруженості та вирішенні проблем, що призвели до переміщення. Причому діяльність УВКБ ООН здійснюється при постійних консультаціях і координації з зацікавленою державою і не позбавляє переміщених осіб права шукати притулку в інших країнах. Крім того, вказувалося на необхідність співпраці між різними організаціями: в наданні гуманітарної допомоги активно беруть участь Міжнародна організація з міграції (МОМ) та Міжнародний комітет Червоного Хреста (МКЧХ) [5].

Особливість допомоги УВКБ ООН внутрішньо переміщеним особам проявляється на території колишніх радянських республік, де після розпаду СРСР спалахнули міжнаціональні конфлікти (Молдова–Придністров'я; Грузія–Абхазія, Південна Осетія; Росія–Чечня, Північна Осетія; Азербайджан, Вірменія–Нагірний Карабах; громадянська війна в Таджикистані), Так, міжнаціональний конфлікт між Грузією та її автономними республіками Абхазією і Південною Осетією змусив 300 тис. осіб покинути свої житла. Збройний конфлікт між Росією і Чечнею, інгушами і осетинами породив кілька сотень тисяч переселенців, 84 тис. з них були зареєстровані як вимушені переселенці [8].

Під визначення ВПО підпадають й екологічні мігранти – особи, які стали переселенцями в результаті екологічних лих, найбільшою з яких була аварія на

Чорнобильській АЕС, що спричинила евакуацію населення із заражених районів України, Білорусії та Росії.

Велика кількість ВПО на території країн СНД викликала необхідність міжнародно-правового регулювання їх статусу. Тому у 1993 р. у межах СНД була прийнята Угода про допомогу біженцям і вимушеним переселенцям. Угода доповнила Конвенцію 1951 р. про статус біженців новим критерієм, що ставиться до поняття "біженець" – жертви збройних і міжнаціональних конфліктів – і ввела в міжнародно-правову термінологію нову категорію мігрантів – вимушених переселенців, що відрізняються від біженців лише за критерієм громадянства. Зокрема, вимушеним переселенцем Угода визнавала особу, яка, будучи громадянином сторони, що надала притулок, була змушена покинути місце свого постійного проживання на території іншої сторони внаслідок скоєних стосовно неї або членів її сім'ї насильства чи переслідування в різних формах або реальної небезпеки піддатися переслідуванню за ознакою расової чи національної приналежності, віросповідання, мови, політичних переконань, а також приналежності до певної соціальної групи у зв'язку з озброєними і міжнаціональними конфліктами (ст. 2) [9].

Збіг критеріїв понять "біженець" та "вимушений переселенець", за винятком критерію громадянства, зумовило встановлення для них однакового правового режиму. До негативних аспектів цієї Угоди належить обмежене і недостатньо прозоре трактування терміна "вимушений переселенець", який, виходячи зі змісту ст. 2, застосовувався до осіб, що є громадянами однієї держави, які проживають на території іншої держави і за згадуваними причинами вимушені повернутися в країну свого громадянства. Отже, йдеться про репатріантів, а категорія внутрішньо переміщених осіб виключена з вимушених переселенців

Проте країни СНД в силу складної економічної ситуації не могли забезпечити реальний захист ні біженцям, ні переселенцям, вони потребували міжнародної допомоги. УВКБ ООН, надаючи допомогу мігрантам країн СНД, ґрунтувалися на принципах: а) міжорганізаційного співробітництва; б) консультацій і координації своїх дій із зацікавленими країнами СНД, регіональними та неурядовими організаціями. Причому програма діяльності УВКБ ООН стосувалася всіх категорій мігрантів: біженців, переселенців, раніше депортованих народів, репатріантів. У якості методу надання допомоги використовувалося скликання регіональних конференцій для обговорення проблем, пов'язаних із вимушеними мігрантами, і розробки Програми дій [5].

Резолюціями ГА ООН 48/113 та 49/173 було доручено Верховному комісару у справах біженців скликати регіональну конференцію з розгляду проблем біженців, переміщених осіб та інших форм недобровільних переміщень у країнах СНД. У 1994 р. УВКБ ООН в тісному контакті з міжнародною організацією з міграції (МОМ) та Бюро з демократичних інститутів ОБСЄ почали підготовчу роботу з проведення Конференції. При УВКБ ООН було створено у 1995 р. об'єднаний Секретаріат, до складу якого увійшли представники УВКБ ООН, МОМ та ОБСЄ, він працював упродовж 15 місяців. Перша регіональна Конференція для країн СНД відбулася у 1996 р. Було відзначено, що УВКБ ООН відшуковує всеосяжні довгострокові рішення з проблем, пов'язаних із вимушеною міграцією. Тому процес підготовки та проведення Конференції з міграції в СНД є для УВКБ ООН пріоритетним [10]. На Конференції розглянуті недоліки термінології при визначенні понять біженців і переміщених осіб і досягнута згода про необхідність уніфікації при використанні термінів як в національному законодавстві, так і в регіональних угодах. Зазначено, що переміщення осіб у межах однієї і тієї ж території може не підпадати під дію наявних міжнародних норм і стандартів.

У якості підсумкового висновку щодо "концепції вимушеного переселенця" констатувалося, що термін "вимушений переселенець" слід вилучити зі словника Конференції та замінити наявними визначеннями різних видів мігрантів. Крім того, пропонувалося, щоб національне законодавство, що встановлює особливий статус вимушених переселенців, як і регіональні угоди з того ж питання, були переглянуті з метою усунення з них статей, пов'язаних з юридичним захистом таких осіб, і залишені статті, що стосуються допомоги таким особам. На Конференції була прийнята Програма дій. Конференція стала постійно діючим процесом, що намагається допомогти країнам СНД виробляти узгоджену політику при вирішенні міграційних проблем. В укладеній у межах СНД угоді про допомогу біженцям і вимушеним переселенцям не беруть участі деякі держави цього об'єднання.

Сьогодні питання внутрішньо переміщених осіб регулюються в основному національними законами.

В Україні прийнятий Закон України від 20 жовтня 2014 р. № 1706-VII "Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб", який, відповідно до Конституції та законів України, міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, встановлює гарантії дотримання прав, свобод та законних інтересів внутрішньо переміщених осіб [11]. Основним досягнення цього Закону є визначення правового статусу внутрішньо переміщених осіб.

Отже, проблема забезпечення прав біженців та внутрішньо переміщених осіб була визначена ще в 70-х роках минулого століття, але, на жаль, і на сьогодні не втратила своєї актуальності. Вона потребує негайного вирішення, так як стосується найнезахищеніших верств населення. Для розробки дієвих інструментів забезпечення прав цих вразливих категорій, які могли б дати швидкі та позитивні результати в умовах обмежених ресурсів, необхідно звернутися до напрацювань міжнародних організацій, передусім ООН.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. People internally displaced by conflict and violence. Global Overview 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // www.internal-displacement.org/assets/publications/2014/201405-global-overview-2014-en.pdf.

2. *Гудвин-Гилл Г.С.* Статус беженца в международном праве / Г.С. Гудвин-Гилл. – М., 1997. – С. 313.

3. Резолюция ГА ООН 2956 (XXVII) от 12 декаб. 1972 г.

4. *Гудвин-Гилл Г.С.* Указ. соч. – С. 314–315.

5. *Павлова Л.В.* Внеуставная деятельность УВКБ ООН : содействие защите перемещенных лиц. // Белорусский журнал международного права и международных отношений. – 2000. – № 5. Спец. выпуск к 50-летию Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев (международное право).

6. *Гудвин-Гилл Г.С.* Указ. соч. – С. 315–316.

7. Исполнительный комитет УВКБ ООН. Общее заключение о международной защите. Доклад 44-й сессии. Док. ООН A/AC 96/82.

8. Конференция СНГ по проблемам беженцев и миграции // Европейская серия. – Женева : ООН, 1996. – Т.1. – № 1. – С. 6–7.

9. Действующее международное право / под. ред. Ю.М. Колосова и Э.С. Кривчиковой. – М., 1996. – Т. 1. – С. 334–337.

10. Конференция СНГ по проблемам беженцев и миграции // Европейская серия. – Женева : ООН, 1996. – Т.1. – № 1. – С. 54.

11. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб : Закон України від 20 жовт. 2014 р. №1706-VII . // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 1. – Ст.1.

Отримано 19.12.2014

УДК 341.231.14(094)

Алиев Субхан Фармаил,
доцент кафедры Конституционного права
БГУ, доктор философии по праву

МЕЖДУНАРОДНЫЕ МЕХАНИЗМЫ РЕАЛИЗАЦИИ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫХ НОРМ В ОБЛАСТИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

В статье определены международные механизмы реализации международно-правовых норм в сфере прав человека. Положения в Конституции АР, связанные с международно-правовыми нормами, еще более конкретизированы в иных законодательных актах, установлено непосредственное применение международно-правовых норм. Под внутригосударственным организационным механизмом предусматривается совокупность органов, действующих в целях обеспечения реализации международно-правовых норм в сфере прав человека. Под правовой деятельностью таких органов понимается разработка, принятие и применение правовых актов. Такая деятельность осуществляется законодательными, исполнительными, судебными, правоохранительными органами. Вышеуказанные относятся к категории государственных органов. В то же время, существуют и негосударственные органы, которые активно участвуют в реализации международно-правовых норм в сфере прав человека. Они создаются для координации сотрудничества государств в определенной сфере и оказывают в пределах возможного государствам необходимую помощь в реализации договоров в конкретной сфере сотрудничества. Государства, в свою очередь, способствуют достижению целей, поставленных в уставах международных организаций.

Ключевые слова : *права человека, международное и национальное право, оборона, акционеры, государство, регистрация, общее право, правовое обеспечение, правительство, реализация права, следственное агентство, международный договор, правовой акт, правительство, правовые акты, социальные права, личные права.*

У статті визначено міжнародні механізми реалізації міжнародно-правових норм у сфері прав людини. Положення в Конституції АР, пов'язані з міжнародно-правовими нормами, дедалі більш конкретизовані в інших законодавчих актах, встановлено безпосереднє застосування таких норм. Під внутрідержавними організаційним механізмом мається на увазі сукупність органів, які діють з метою забезпечення реалізації міжнародно-правових норм у сфері прав людини. Під правовою діяльністю таких органів розуміється розробка, прийняття й застосування правових актів. Така діяльність здійснюється законодавчими, виконавчими, судовими, правоохоронними органами, які належать до категорії державних. Водночас існують і недержавні органи, котрі беруть активну участь в реалізації державно-правових норм у сфері прав людини. Вони створюються для координації співробітництва держав у певній сфері і здійснюють у межах можливого державам необхідну допомогу в реалізації договорів у конкретній сфері співробітництва. Держави, своєю чергою, сприяють досягненню цілей, що поставлені в уставах міжнародних організацій.

Ключові слова: *права людини, міжнародне і національне право, оборона, акціонери, держава, реєстрація, загальне право, правове забезпечення, уряд, реалізація права, слідче агенство, міжнародний договір, правовий акт, уряд, правові акти, соцільні права, особисті права.*

Paper defines international mechanisms of the implementation of international law in the field of human rights. International legal norms of international law in the Constitution of the Republic of Azerbaijan in connection with the application of the dispositions of other legislation more specifically are considered. Internal legal mechanism to ensure the implementation provides a set of norms of international law in the field of human rights, as the operating body. This activity implements the legislative, executive, judicial, law enforcement agencies. All above mentioned belong to the category of state bodies. At the same time, private agencies are also actively involved in the implementation of international law in the field of human rights. In certain areas of cooperation and implementation of the agreements in specific field is created for the coordination of cooperation of the states must show a possible to help them. International organizations are authorized by the state, in turn, helps to achieve their objectives.

Keywords : *human rights, international and municipal law, defense, shareholders, government, incorporation, common law, legal support, power, realization of the law, investigative agency, international treaty, legal act, power, legal acts, social rights, personal rights.*

Механизм реализации международно-правовых норм в области прав человека составляет совокупность норм и организационных средств, используемых на международном и национальном уровнях субъектами международного права в целях реализации международно-правовых норм. Как видно из определения, различают две важные структуры реализации международно-правовых норм в области прав человека: нормативные и институциональные. Эти механизмы осуществляются на международном и внутригосударственном уровнях. В комплексе можно использовать следующее разделение:

а) международные нормативные механизмы;

б) международные организационные механизмы;

в) внутригосударственные нормативные механизмы;

г) внутригосударственные организационные механизмы.

Право, в случае его реализации, имеет важное и ценное значение для личности и общества. Если право не осуществляется, то оно ничтожно. Основным назначением правовой нормы является определение содержания права субъекта и обеспечение тем самым его реализации. Реализация права определяется осуществлением возможностей, закрепленных и обеспеченных государством, применением в жизни и деятельности юридических и физических лиц.

При исследовании проблемы реализации международно-правовых норм в области прав человека необходимо прояснить некоторые вопросы. Так, в первую очередь, целесообразнее было бы подробнее отметить вопросы реализации международно-правовых норм, далее реализации международно-правовых норм в области прав человека и механизмы реализации.

Выражение “реализация” происходит от латинского слова *re-alis,* в буквальном значении означает *вещественный* или *материализованный*. В целом, реализация как основная форма действия или воздействия права является средством достижения социального последствия. Понятие реализации охватывается определенным процессом, этот процесс является системой средств и мер, направленных на осуществление норм, закрепленных международно-правовым актом, достижение политических, социальных и правовых целей, предусмотренных этой нормой. К таким мерам и средствам относятся порядок регулирования (или регламентации) осуществления требований, закрепленных международно-правовой нормой, содействие в исполнении норм международного права, правомерное поведение субъектов международного права и т.д.

Различаются такие формы реализации норм права как использование, исполнение и соблюдение. При соблюдении субъекты воздерживаются от совершения действий, запрещенных нормами международного права. Пассивность субъектов в таких ситуациях подтверждает, что нормы права реализуются.

Форма исполнения означает, что для осуществления соответствующей нормы требуется активная деятельность субъектов. Исполнение характерно для норм, предусматривающих конкретные обязанности, наделенные совершением определенных действий. Примером формы исполнения можно показать нормы Международного Пакта о правах человека от 1966 года. Согласно статье 2-й Международного Пакта о гражданских и политических правах, каждое участвующее в настоящем Пакте государство обязуется уважать и обеспечивать всех находящихся в пределах его территории и под его юрисдикцией лиц правами, признаваемыми в настоящем Пакте, без какого бы то ни было различия (относительно расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических и иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства). [13, 84]

Форма использования предусматривает осуществление возможностей, указанных в нормах международного права. Решения об использовании нормативных положений принимаются субъектами самостоятельно.

Реализация норм международного права является сложным постепенно развивающимся процессом. В данном процессе участвуют не только стороны, являющиеся носителями субъективных прав и обязанностей, но и государство в лице различных органов (законодательных, исполнительных, судебных).

В процессе реализации норм международного права наступает переход от правовой сферы к сфере социальных реалий, то есть нормы международного права сливаются с международной практикой. В процессе реализации права решается проблема степени осуществления правовых норм, вопрос о правовой и социальной значимости норм, закрепленных правовым актом.

Реализация норм международного права – это воплощение норм международного права в поведении, деятельности государств и других субъектов, практическое осуществление нормативных требований. Реализация предусматривает социально-политическое, правовое поведение (активное или пассивное) государств и иных субъектов международного права.

Следует также отметить один важный момент : эффективность норм международного права зависит от качества и степени реализации. Любая норма права если не выполняется, не приносит эффекта. Вместе с тем, попытка пересмотра права в процессе реализации не должна создавать условия для уменьшения или отрицания роли нормы как основного элемента права. Не следует забывать тот факт, что право не может действовать без норм. Поэтому не следует “расплавлять” нормы в процессе реализации [4, 18]. Необходимо разъяснить как функции этих норм, так и процесс их реализации.

Для признания действительности или недействительности международно-правовых норм в области международного права существуют определенные условия, закрепленные в международно-правовых актах. Условия недействительности международных договоров определены в статьях 46–53 Венской Конвенции о праве международных договоров от 1969 года [8, 11]. Среди этих условий нет несоблюдения реализации, неэффективности. Иными словами, эффективность нормы права не является важным условием его действительности. Норма права может быть эффективной в той или иной степени в зависимости от конкретных обстоятельств. Действующие нормы не всегда реализуются, однако, это не означает неэффективности этих норм. В рамках формально-правового действия нормы, степень его фактической реализации может быть различной. Порою бывают случаи,

когда предусмотренное для нормы время не подошло, потому оно не применяется. Например, нормы, регулирующие вооруженные конфликты, хотя и действительны в мирное время, однако, все же не применяются.

Реализация – это также осуществление определенной совокупности взаимосвязанных норм по предмету регулирования и общим целям. Декларация о принципах международного права от 1970 года устанавливает, что все изложенные там принципы должны применяться на одинаковом уровне. Системность и действие норм является новым качеством международного права. Ранее существовали различные группы норм (союзные и торговые договора), регулирующие общие и отдельные отношения. Устав ООН, заложивший основу единой системы международного права, сыграл важную роль в изменении этого положения.

Реализация международно-правовых норм обладает индивидуальными особенностями, обусловленными характеристикой государств как основного субъекта реализации права. Реализация права в международных отношениях имеет как правовое, так и политическое значение. Поэтому реализация права также зависит от политики государства [3, 55].

Разделение норм права в механизме международно-правового регулирования на этапы международной и внутригосударственной реализации является одним из важных вопросов. В современном периоде национальное право имеет преимущественную роль в процессе реализации международно-правовых норм, так как внутригосударственные отношения обладают значительным влиянием на международные отношения.

Вместе с национальным правом ведущей тенденцией является деятельность международного права внутри государства. Если судебный или административный орган принимает решение на основании нормы международного права, то это связано с эффективностью соответствующей международно-правовой нормы в данной системе национального права.

Международно-правовые нормы во внутригосударственной сфере реализуются косвенным путем (посредством органов государства или национального права), или прямым (непосредственное применение). Большинство норм Женевской Конвенции от 1949 года имеют непосредственное воздействие. Вместе с тем, независимо от метода реализации международно-правовых норм в системе внутригосударственного права, государства обязаны принимать необходимые меры по соответствию своего внутреннего права с международными обязательствами, отменять акты, препятствующие осуществлению международных обязательств, и т.д. Подобные действия государств исходят от обязательств, взятых ими из международного права. Согласно Уставу ООН, его члены обязуются уважать обязательства, исходящие из договоров и иных источников международного права, создавать условия по соблюдению правосудия [13, 24]. Согласно статье 27 Венской Конвенции о праве международных договоров, участник-государство не вправе основываться на своем внутреннеем праве как основании выполнения договорных обязательств.

Реализация международно-правовых норм связана с использованием правовых средств по преобразованию в истину, фактическими отношениями особых организационных и правовых механизмов, положений, цель которых предусмотрена в нормах права. В целом, эффективность международно-правового регулирования и международно-правовых норм зависит от совершенства этого механизма. Если практическая реализация требований правовых норм не организована в надлежащем порядке, то эффективности, отраженной в этих нормах, возможно добиться в меньшей степени или вообще не достигнуть его. В целях подтверждения указанного мнения следует ссылаться на два важных документа в области прав человека. Европейская Конвенция по защите прав и основных свобод человека по сравнению

с Всемирной Декларацией прав человека более эффективна. По мнению авторов, в Европейской Конвенции предусмотрено создание Европейского Суда по правам человека, являющегося механизмом контроля за реализацией и толкования его положений.

Реализация права как процесс воплощения права в жизнь отражает в себе правовые механизмы реализации и формы непосредственной реализации права, в последнем случае фактические жизненные отношения обретают правовую форму [5, 318].

Под механизмом в социально-гуманитарных науках понимается система материальных и нематериальных предметов, средств, методов. Посредством этой системы в целях достижения поставленных социально значимых целей обеспечивается определенная деятельность. По отношению к правам и свободам человека, государству, общественным объединениям и иным участникам общественных отношений могут быть определены различные виды механизмов.

В целом, механизмы реализации права многогранны. Их содержание определяется особенностями системы права того или иного государства. В юридической литературе нередко встречаются такие понятия механизмов как “обеспечение”, “защита”, “реализация” прав человека. В научной литературе нет единого определения и толкования понятия “механизма обеспечения прав человека”. Некоторые юристы объясняют это понятие посредством деятельности правоохранительных органов, другие же посредством комплекса согласованных действий субъектов для обеспечения личности и прав личности, третья группа авторов же относит данное понятие к системе гарантий.

Механизм защиты прав и свобод человека в узком значении подразумевает совокупность гарантий, применяемых по защите нарушенных прав и свобод человека и гражданина. Некоторые авторы связывают реализацию международно-правовых норм в области прав человека с развитием социально-экономической и в целом мировой экономики государств. Экономическая жизнь современного мира показывает свое несоответствие с положениями Международного Пакта об экономических, социальных и культурных правах от 1966 года. Этот документ уже не отвечает требованиям современного периода, потому и устарел. С этим мнением согласны многие авторы [12, 497]. Считаем, что такой подход не соответствует объективной действительности и не может быть общепринятым. Указанный международный документ был принят многими государствами мира. Реализация же данного документа не может быть на одинаковом уровне со всеми государствами. Теперь в данном вопросе появляется вопрос уровня экономического, культурного, политического развития каждого государства.

Рассмотрим функции, выполняемые реализацией или имплементацией прав человека. Применение и осуществление имплементации является основным признаком любого права. Если гарантия прав человека является основной целью международных конвенций в этой области, их реализация и имплементация на национальном уровне не должны допускаться на усмотрение государств, напротив, необходимо наличие международного контроля в этой области. Взаимные интересы в рамках традиционного международного права дают сильный стимул государствам по выполнению своих обязательств. Так, государства соблюдают договорные положения, чтобы избежать последствия за нарушение договорных положений иных государств. Однако, несмотря на это, имеются явные недостатки для принудительного осуществления обязательств в области прав человека. Отсюда следует, что процедуры имплементации и принудительного выполнения в области прав человека на международном уровне особенно необходимы и такие условия приводят к быстрому росту таких механизмов в этой области права. В отличие от этого, в международном гуманитарном праве данный вопрос в соответствии с историческими

предпосылками отмечается как взаимные обязательства. В соответствии с этим, механизмы международного исполнения играют слабую роль в международном гуманитарном праве.

Механизмы реализации прав человека выполняют следующие основные функции:

• предотвращение случаев продолжающихся нарушений прав человека;

• восстановление нарушений – так, данная функция гарантирует, что государства предотвращают случаи нарушения прав человека до вмешательства международных механизмов. Эта превентивная функция обеспечивает выполнение обязательств в государствах, нарушающих право;

• посредством наказаний ответственных лиц за случаи нарушения прав человека, используя механизмы международного уголовного права и привлечения к судебной ответственности за обязательства, отраженные в договорах, связанных с правами человека на национальном уровне, контролируется деятельность государства и негосударственных представителей;

• предотвращение нарушения прав гарантирует, что государства и в будущем эффективнее будут уважать, охранять свои обязательства и выполнять права человека, и это, в свою очередь, предотвратит новые нарушения прав [10, 183].

Вообще, защита прав человека осуществляется на международном и национально-правовом уровне. Международно-правовая защита прав человека – это совокупность правовых норм и принципов, закрепляющих и определяющих права и свободы человека, обязательства государств по осуществлению этих прав и свобод, а также непосредственную защиту нарушенных прав отдельных лиц и международные механизмы контроля по выполнению в этой области международных обязательств государств. В их основе лежит обязательство по соблюдению государствами прав и свобод человека всех лиц независимо от расы, пола, языка, религии и т.д., закрепленное важными международными нормами [1, 52].

Международный механизм зашиты прав человека действует как на уровне мирового сообщества (общепланетарный уровень), так и на другом многостороннем уровне (ООН, Европейский Союз, Африканский Союз и др.). Национальный механизм защиты отражает защиту прав и свобод человека внутри определенного государства. Наряду с этим, существуют также механизмы защиты на федеральном, региональном, местном уровнях. Федеральные (или региональные) механизмы существуют, в основном, в государствах с федеративно-территориальным устройством (США, Российская Федерация, Германия и т.д.). Местный механизм защиты прав и свобод человека и гражданина может осуществляться на уровне муниципалитетов.

Между этими механизмами существует определенная взаимосвязь и подчиненность. Местный механизм защиты прав и свобод должен соответствовать региональному стандарту прав и свобод человека. Региональный механизм защиты должен соответствовать национальному стандарту прав и свобод человека и гражданина. Национальный механизм защиты прав и свобод человека и гражданина прежде всего должен соответствовать международному стандарту прав человека, определенных Всемирной Декларацией Прав Человека, Международным Пактом от 1966 года.

Вопрос соответствия национальных механизмов защиты прав человека международным механизмам объясняется отношением государств к международно-правовым нормам. Например, как и в большинстве государств, в законодательстве Азербайджанской Республики (АР) также закреплена приоритетность международно-правовых норм. Статьи 12.2, 148.2, 151 Конституции АР составляет нормативную основу данной идеи.

В литературе национального права международный механизм международно-правовых норм в области прав человека делится на две части. Правовой механизм, предусматривающий обязательства государств материального характера и механизмы контроля за осуществлением прав человека или институциональные механизмы [11, 26].

Прежде всего, обратим внимание на международные стандарты или традиционные механизмы. Относительно реализации международно-правовых норм в сфере прав человека считается целесообразным объединить механизмы международного стандарта в три группы: универсальный, региональный и двусторонний.

В основе международных договоров и конвенций по вопросам, относящимся к правам человека, находятся такие общепризнанные принципы как уважение суверенитета государства и недопустимости вмешательства в их внутренние дела, самоопределение народов и наций, принципы запрещения дискриминации и равноправия всех людей, соблюдение основных прав и свобод в любой ситуации, в том числе вооруженных конфликтов [9,188].

Нормы по правам человека формируются в основном путем заключения многосторонних международных договоров. Двухсторонние договора же являются этапом на пути формирования данной отрасли права. Международный обычай, который в результате длительности и всеобщности применения признается участниками международных отношений обязательной юридической нормой, не играет значительной роли в процессе формирования норм по правам человека.

Под внутригосударственным организационным механизмом предусматривается совокупность органов, действующих в целях обеспечения реализации международно-правовых норм в сфере прав человека. Под правовой деятельностью таких органов понимается разработка, принятие и применение правовых актов. Такая деятельность осуществляется законодательными, исполнительными, судебными, правоохранительными органами. Указанные относятся к категории государственных органов. В то же время, существуют и негосударственные органы, которые активно участвуют в реализации международно-правовых норм в области прав человека. К таким органам можно отнести адвокатуру, омбудсман, муниципалитеты, общественные организации и т.д.

15 декабря 1989 года Генеральной Ассамблеей ООН был принят второй факультативный протокол Международного Пакта о гражданских и политических правах, направленный на отмену смертной казни. Согласно Протоколу, реализация права каждого на жизнь связана с отменой смертной казни. Участники-государства могут применять смертную казнь лишь в период войны за более серьезные нарушения. Функции контроля за соблюдением положений Протокола осуществляются Комитетом прав человека.

Эти договора направлены на защиту конкретных прав человека. К этим договорам относятся Конвенция от 1948 года о предупреждении преступления геноцида и наказания за него, Конвенция от 1965 года об отмене всех форм рассовой дискриминации, Конвенция от 1984 года против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, Конвенция от 2006 года о предотвращении насильственных исчезновений всех лиц.

Среди международных договоров, направленных на защиту отдельных групп (женщин, детей, мигрантов, беженцев и др.) можно отметить следующие договора – Конвенция о статусе беженцев от 1951 года, Конвенция о политических правах женщин от 1952 года, Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации против женщин от 1979 года, Конвенция от правах детей от 1989 года, Конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей от 1990 года, Конвенция о защите прав инвалидов от 2006 года.

Наряду с универсальными договорными механизмами международно-правовых норм в области защиты прав человека, существуют также региональные договорные механизмы, отражающие в себе особенности различных регионов. Специфичность региональных договорных механизмов заключается в том, что признак, характерный для одного региона, может отсутствовать в другом регионе. Например, правила, присущие арабским государствам, где действуют исламские религиозные правила, могут не встречаться в Африке или Америке.

Основным договорным механизмом в области защиты прав человека в Европе является Европейская Конвенция по защите прав и основных свобод человека. Конвенция, подписанная в городе Риме 04 ноября 1950 года, по структуре состоит из 59 статей, и за основу взяты положения Всеобщей Декларации о правах человека от 1948 года.

Реализация международно-правовых норм в сфере прав человека может также осуществляться в региональных организациях (например, ОБСЕ, Европейский Союз, Африканский Союз, Лига Арабских Государств, СНГ и т.д.) и в рамках других форм постоянного сотрудничества. Перед направлением в Совет Безопасности для урегулирования споров Устав ООН рекомендует использовать региональные соглашения и возможности органов. Совет Безопасности же должен поощрять мирное урегулирование местных споров посредством таких организаций. Африканский Союз и Лига Арабских Государств сыграли позитивную роль в разрешении ряда спорных территориальных проблем.

Европейский Суд по правам человека. Учрежденный на основе статьи 19 Европейской Конвенции о защите прав и основных свобод человека. Европейский Суд является первым международным судебным органом, рассматривающим жалобы в связи с нарушением прав человека и обеспечивающим непосредственное обращение в международный суд.

Юрисдикции Европейского Суда подведомственны индивидуальные и межгосударственные жалобы. Одним из важным условий обращения в суд является обращение во все внутригосударственные инстанции или исчерпание внутренних средств. Европейский Суд не вправе отменять судебное решение, изменять внутренний закон обжалуемого государства. Решения Европейского Суда имеют обязательную юридическую силу для государств-участников Конвенции. Комитет Министров Совета Европы контролируют исполнение решений Европейского Суда.

Межамериканская Комиссия по правам человека. После внесения изменений в Устав Организации Американских Государств в 1967 году она была преобразована в самостоятельный орган. Комиссия поддерживает защиту прав и свобод человека. После принятия Межамериканской Конвенции Комиссия уполномочена рассматривать индивидуальные жалобы.

Как и в Европе, Американский Суд был учрежден на основе Американской Конвенции по правам человека. Американский Суд как рассматривает индивидуальные жалобы, так и толкует нормы Конвенции. Решения суда имеют обязательную юриическую силу для государств-участников Конвенции.

Африканская Комиссия по правам человека и народов. Учреждена в 1981 году на основе Африканской Хартии. Комиссия обеспечивает и поощряет защиту прав и свобод человека в Африке. Комиссия вправе рассматривать индивидуальные жалобы. Решения Комиссии носят рекомендательный характер.

Основной целью, стоящей в настоящее время перед государствами как будущими носителей обязательств в области прав человека, является реализация прав. Государства под предлогом своей независимости, руководствуясь принципом территориального суверенитета, не могут избежать реализации прав человека и защиты в рамках своих территорий. Международный контроль и механизмы исполнения завершают национальные судебные процедуры и играют вспомогательную

роль в слабых отраслях при осуществении превентивных мер за нарушение государственными органами прав человека, устранении нарушений и назначении наказаний. Выбор средств реализации прав человека на национальном уровне устанавливается индивидуально со стороны отдельных государств.

Законодательная власть в Азербайджане осуществляется Милли Меджлисом АР. Основным направлением деятельности Милли Меджлиса в области реализации международно-правовых норм является принятие законов. Согласно Конституции АР, Милли Меджлис устанавливает общие положения об использовании прав и свобод человека, государственном обеспечении этих прав и свобод, утверждении и отмены международных договоров. Кроме того, по представлению Президента утверждает и отменяет межгосударственные договора.

Президент Азербайджанской Республики является гарантом соблюдения международных договоров, к которым присоединилась республика, заключает межгосударственные и межправительственные международные договора. Органы исполнительной власти осуществляют различные функции в реализации норм международного права в области прав человека. Органы соответствующей исполнительной власти и государственные предприятия (Кабинет Министров, министерства, государственные комитеты, управления и иные государственные органы) обеспечивают выполнение обязательств, регулируемых международными договорами Азербайджанской Республики и по вопросам, входящих в их компетенцию. Министерство иностранных дел АР регулярно докладывает Президенту АР о выполнении обязательств по международным договорам как со стороны Азербайджана, так и иными участниками этих договоров.

В случаях нарушения обязательств по международным договорам АР иными участниками этих договоров Кабинет Министров АР, Министерство Иностранных Дел АР и другие министерства, государственные комитеты и управления вместе с Министерством Иностранных дел или с его согласия выдвигают предложения Президенту АР о применении необходимых мер в соответствии с нормами международного права.

В случае необходимости принятия нормативных правовых актов АР в целях выполнения международных договоров АР органы соответствующей исполнительной власти выдвигают предложения о принятии соответствующего акта в порядке, определенном законодательством.

Суды играют важную роль в процессе реализации норм международного права в области прав человека. В ходе рассмотрения дел суды руководствуются Конституцией АР, законами и иными законодательными актами, а также международными договорами, к которым присоединилась Азербайджанская Республика. В статье 71.7 Конституции Азербайджанской Республики отмечается, что споры, связанные с нарушением прав и свобод человека и гражданина, разрешаются судом.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. *Дженнс М.* Европейское право в области прав человека / М. Дженнс, Р. Кей, Э. Бредли. – М., 1997.

2. *Лукашук И.И.* Новое в осуществлении норм международного права / И.И. Лукашук // СЕМП, 1986, М., 1987.

3. *Лукашук И.И.* Функционирование международного права / И.И. Лукашук. – М., 1992

4. *Бадальянц Ю.С.* Права человека : учеб. пособ. / Ю.С. Бадальянц, Д.А. Ягофаров. – Москва, Рязань : Изд. “Поверенный”, 2006.

5. Теория государства и права : учеб. для вузов / под ред. С.С. Алексеева. – 3-е изд. – М., Норма, 2001.

6. *Тхакахов А.М.* Обеспечение прав человека в современном мире / А.М. Тхакахов. – СПб., Нестор-История, 2010.

7. Vienna Convention on the Law of Treaties. SECTION 2. INVALIDITY OF TREATIES.

8. *Becher K.* Die Grondprinzipien des democratischen Volkerrechts und ihre Bedentung fur Volkerrechts system//Deutsche Aussenpolitik. – 1982.

9. International Human Rights Law. An Introduction. Weissbrodt D., Connie de la Vega. – Philadelphia, Pennsylvania Press, 2007.

10. *Thomas Hefti.* La protection de la propriete etrangere en Droit International Public. Zurich, 1989.

11. The Law of International Human Rights Protection. Walter K., Kunzli J. Oxford, Oxford University Press, 2009.

12. Tomuschat Ch. Human Rights in World Wide Framework : Some Current Issues // Zeitschrift auslandisches offentliches Recht and Volkerrect. Heidelberg, 1985, № 45/3.

13. *Higgins R.* The European Convention on Human Rights. Human Rights in International Law : Legal and Policy Issues. Vol.2, Oxford, 1984.

14. International Human Rights Law. An Introduction. Weissbrodt D., Connie de la Vega Philadelphia, Pennsylvania Press, 2007.

Отримано 17.12.2014

УДК 341.6:341.231.14

Бахруз Магеррамов
преподаватель кафедры Права человека
Бакинского Государственного Университета

ОБЩИЕ И СПЕЦИАЛЬНЫЕ ФУНКЦИИ РЕШЕНИЙ ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

В статье подробно анализируются общие и специальные принципы решений Европейского Суда по правам человека. К общим принципам решений Европейского Суда по правам человека относятся функции регулирования и защитная функция, а к специальным функциям – интерпретация Конвенции и протоколов, формирования практики применения Конвенции, усовершенствование практики применения законодательства и права, усовершенствование правосудия, информация, влияние на правовое сознание, развитие правовой доктрины.

Ключевые слова: *суд, решение, функция, законодательство, права человека, источник, конвенция, правосудие, доктрина, государство-участник, протокол.*

У статті докладно аналізуються загальні і спеціальні принципи рішень Європейського Суду з прав людини. До загальних принципів рішень Європейського Суду з прав людини належать функції регулювання і захисна функція, а до спеціальних функцій – інтерпретація Конвенції і протоколів, формування практики застосування Конвенції, удосконалення практики застосування законодавства і права, удосконалення правосуддя, інформація, вплив на правову свідомість, розвиток правової доктрини.

Ключові слова: *суд, рішення, функція, законодавство, права людини, джерело, конвенція, правосуддя, доктрина, держава-учасник, протокол.*

The paper in detail analyzes the common and specific functions of the decisions of the European Court of Human Rights. General principles of the decisions of the European Court of Human Rights are the functions of regulation and function of the protection, and special functions are the interpretation of the Convention and its protocols, the formation of the practice of an application of the Convention, the improvement of the practice of legislation and law, the improvement of justice, information, the impact on the consciousness of law, the development of legal doctrine.

Keywords: *court, decision, function, legislation, human rights, source, convention, justice, doctrine, state of party, protocol.*

Присоединение нашей республики к Конвенции о защите основных прав и свобод человека и увеличение количества обращений в Европейский суд позволяют судить о значительном влиянии решений ЕСПЧ на национальную правовую систему. В национальной юридической литературе высказываются суждения только о влиянии решений Европейского суда на законодательство и правоприменительную практику, хотя, по нашему мнению, у этого влияния более широкие границы. В качестве объекта воздействия судебной практики выступает нормотворчество. Нормотворчество отражает деятельность компетентных государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц по приему, изменению и ликвидации нормативно-правовых документов (4, 14). Однако применительно к ЕСПЧ необходимо отметить, что у него более обширные возможности для

воздействия, охватывающие законодательную, правоприменительную и административную деятельность. По мнению некоторых авторов, решения ЕСПЧ влияют на правопорядок государства-участника Конвенции в целом (18, 61). Это мнение можно разъяснить следующим образом: во-первых, определенные правовые обязательства государства вытекают из Конвенции; во-вторых, политическая ответственность государства-участника перед Европейским Советом при систематическом нарушении Конвенции; в-третьих, добровольная реализация государства-участника законодательных и прочих мероприятий. Другой момент состоит в том, что при исполнении решений ЕСПЧ более ясно выявляются существующие в национальном законодательстве пробелы и недочеты.

По мере возрастания влияния решений ЕСПЧ на законодательство, правовую систему и судебную практику нашей республики возникает вопрос превращения данных решений, а если выразиться конкретнее – прецедентов в источник нашей национальной правовой системы. Считается целесообразным теоретическое и практическое изучение данного вопроса. Мы считаем целесообразным обратить внимание, в первую очередь, на функции решений Европейского суда. Вообще, функция любой правовой категории отражает ее общественную востребованность. Вместе с тем, важным вопросом является также и степень ее приемлемости (или социального предназначения) для общества и степень силы воздействия на другие взаимосвязанные отношения.

Решения Европейского суда выполняют ряд важных функций. Изучение этих функций важно для понимания роли решений ЕСПЧ в системе источников права и усовершенствования национальной правовой системы. Использование этих решений в качестве рационального средства для решения общественных и правовых проблем без научного анализа функций решений ЕСПЧ и исследования их воздействия на поведение субъектов права, без изучения их значения в национальной правовой системе невозможно.

Теоретический анализ выполняемых решениями ЕСПЧ функций позволит создать целостное представление о роли и природе актов Европейского суда в урегулировании общественных отношений. Выполняемые решениями ЕСПЧ функции непосредственно связаны с целями и задачами Суда. При реализации функции решения его цель приобретает определенную значимость и для системы общего права, и для конкретной правовой ситуации.

Термин “функция” в правовой литературе получил разные определения. Наиболее часто он используется в смысле “работа”, “роль”, “значение”, “обязательство” (13, 847). Применительно к правовым отношениям, он более всего используется как направление деятельности. Часто используются также и такие понятия, как “государственная функция” и “правовая функция”. Под функцией государства понимаются формирующиеся из его социального предназначения и классовой сути основные направления деятельности по достижению стоящих перед ним основных задач (15, 109). В правовой литературе под функцией права понимается основное направление правового влияния, которое демонстрирует роль права в регулировании общественных отношений.

В правовом регулировании функция судебного акта выражает направление воздействия соответствующего судебного акта на субъекты процесса правового регулирования. Функции решений ЕСПЧ тесно связаны с правовыми функциями права. Так, объект воздействия, а также получение в итоге общего вывода являются сходными моментами. Таким образом, функции решений ЕСПЧ обуславливаются тем, что, обладая нормативным характером, являясь носителем некоторых функций и правоприменительных особенностей, они отражают в себе и функции судебных актов (12, 20). Таким образом, функции решений ЕСПЧ – это направления пра-

вового воздействия на правовые системы государств-участниц Конвенции принятых Судом правовых актов нормативного характера.

По нашему мнению, при исследовании связанного с функциями решений ЕСПЧ вопроса необходимо изучение следующих проблем – общие и особые функции, каких целей можно достичь посредством этих решений в процессе правового регулирования, предназначение этих решений в процессе правового регулирования, вклад этих решений в регулирование общественных отношений.

Общие функции решений ЕСПЧ. Решения Европейского суда выполняют, в первую очередь, общие функции. Точнее, регулирующую функцию, т. к. отражают в себе правила, направленные на развитие общественных отношений в государствах-участницах Конвенции.

Другая общая функция решений Европейского суда – функция охраны. Суть данной функции заключается в том, что решения ЕСПЧ направлены на охрану закрепленных в Конвенции прав и свобод человека. Рассматривая конкретный спор, Суд реализует деятельность, направленную на обеспечение закрепленных в Конвенции прав и свобод человека на территории государства-ответчика. Необходимо отметить, что к Конвенции и решениям ЕСПЧ обращаются не только национальные суды. При реализации своих прав и свобод и статьями Конвенции, и решениями Суда могут воспользоваться также граждане государств-участниц Конвенции. Наряду с этим, практика ЕСПЧ показывает, что лицо может не только ссылаться на нормы Европейской Конвенции, но и должно опираться на нормы Конвенции в национальных органах, если даже это является единственным правовым основанием для обращения при решении конкретного дела (12, 20; 23).

Особые функции. Наряду с общими функциями, решения ЕСПЧ являются носителями и особых функций специфического характера, к которым относятся нижеперечисленные.

Функция воздействия Конвенции и протоколов. При рассмотрении конкретного спора Суд выступает в роли посредника между абстрактными нормами Конвенции и их реальными условиями. Комментарии ЕСПЧ, конкретизация положений Конвенции создают условия для стабилизации правового регулирования, т.к. конкретизирующая, праворазъяснительная деятельность Суда способна учитывать динамику, индивидуальность общественных отношений в рамках общих и абстрактных норм Конвенции.

Рассматривая дело по сути, Европейский суд решает вопрос о наличии или отсутствии нарушения Конвенции. Однако не всегда достаточно только выявить этот факт. Посредством официального комментирования Конвенции Суд, фактически, совершенствует содержание конвенционных норм, устраняет неопределенность терминов и норм в Конвенции. Комментирующая функция объединяет в себе следующие две функции: а) стандартизация представлений о правах человека и б) формирование вероятностей.

Стандартизация представлений о правах человека. В Решении Пленума Верховного суда АР от 2006 года о применении положений Европейской Конвенции “О защите прав человека и основных свобод” и прецедентов Европейского суда по правам человека отмечается, что связанные с нарушением прав и свобод человека и гражданина суды наряду с национальными законодательствами должны руководствоваться также положениями Конвенции, опираясь при этом на опыт Европейского суда по правам человека. Закрепленные в Конвенции и истолкованные ЕСПЧ международно-правовые обязательства, конституционно-правовой подход к имеющим значение в отношении положения прав человека делам создают условия для адаптации стандартов Конвенции. Опираясь в своих решениях на решения Европейского суда и нормы Конвенции, Конституционный суд АР реализует соблюдение отмеченного международно-правового обязательства. Этим Консти-

туционный суд АР обеспечивает также обоснованность и основательность своей позиции.

Функция формирования вероятностей. Европейский суд оказывает позитивное влияние на совершенствование правовой системы Азербайджана также посредством и подготовки однородных правил поведения, и единым пониманием норм Конвенции. Рассматривая конкретный спор, Суд исследует применяемые национальными судами нормы и практику. При этом выявляется, имел ли место факт нарушения норм Конвенции этой практикой и этими нормами. Тем самым начинается деятельность в сфере адаптации национальных норм нормам Конвенции. При установлении предполагаемого нарушения норм Конвенции, в первую очередь, рассматривается правоприменительная практика государства-ответчика. О.С. Чернышев отмечает, что при определении "качества" закона Европейский суд в обязательном порядке рассматривает его комментарий. В результате, ЕСПЧ может изменить интерпретацию национальным судом соответствующего закона (19, 16).

Функция формирования опыта применения Конвенции. Эта функция реализуется в процессе непосредственного рассмотрения и решения дела. Каждое дело является носителем определенного опыта, служит понятиям новых закономерностей по применению положений Конвенции. В каждом решении имеет место определенная модель решения спорного дела, которая учитывается при рассмотрении аналогичных дел.

При этом необходимо учитывать, что каждое решение Суда принимается не с целью абстрактного контроля, а для решения конкретной проблемы. Дело в том, что целью Конвенции является не судебный надзор, а устранение органами публичной власти государства-участника нарушений прав человека. Конвенция не предоставляет ЕСПЧ полномочий давать государствам-участникам какие-либо указания или рекомендации в отношении законодательной, исполнительной и судебной властей. Другими словами, ЕСПЧ не может оценивать национальное право.

Функция усовершенствования законодательной и правоприменительной практики. Именно в ходе судебной деятельности возникают предположения, обуславливающие регулирование новых или измененных общественных отношений. В соответствии с изменяющимися закономерностями жизни, подобные общественные отношения требуют принятия нового акта, изменения или ликвидации старого.

В правовой литературе данная функция делится на две части: правозаполняющую (пробелы в законодательстве заполняются посредством судебных актов) и информационно-корректирующую (эта функция реализуется нормотворческими органами при применении судебных актов в целях совершенствования законодательства, а также при исследовании судебных актов судами в целях совершенствования правоприменительной практики) (12, 45).

Функция ориентирования. Эта функция реализует установление приоритетных направлений нормативной основы механизма правового регулирования в направляющей деятельности правоприменительных органов. Любое входящее в Европейский Совет государство обязано и присоединиться к Европейской Конвенции, и произвести в своем национальном законодательстве необходимые изменения, вытекающие из прецедентного права, формируемого решениями ЕСПЧ (14, 516). Условия в направлении совершенствования законодательства создает, как правило, реализация мер общего характера при исполнении решений ЕСПЧ (25).

В практике Европейского суда возник вопрос о том, является ли Европейская Конвенция обязательством законодательной власти или ее влияние охватывает только исполнительную и судебную власть. В одном из своих решений Суд отметил, что Европейская Конвенция является критерием законности национальных

правовых актов и внутреннее законодательство должно соответствовать Конвенции (7, 288–300). А в другом решении Суда отмечается, что пришедшие к соглашению стороны обязаны соблюдать соответствие внутренних законодательств Конвенции (24), а в случае необходимости принимать адаптационные меры. Кроме того, Конвенция накладывает обязательства в этом вопросе на все органы власти этих государств, включая законодательную власть.

В правовой литературе отмечается, что за многолетнюю практику деятельности Европейского суда случаев открытого отказа выполнить решение Суда со стороны государства-члена Совета Европы не было. Наоборот, государства-ответчики производили в своих национальных законодательствах необходимые изменения (16, 143).

По нашему мнению, согласие государства-участника с решением Суда и осуществление в своем национальном законодательстве необходимых изменений создает условия для совершенствования и модернизации в том числе и законодательной системы данного государства. По мнению российских специалистов, будущее развитие российского законодательства должно осуществляться с учетом требований прецедентов Европейского суда (2, 18; 10, 88; 22, 7).

На первый взгляд, меры общего характера не соответствуют статьям 41 и 46 Конвенции. Эти меры ограничиваются приведением внутригосударственного права в соответствие с вытекающими из ст. 1 Конвенции обязательствами и направлены на предотвращение факта повторного нарушения прав человека. Вместе с тем, меры превентивного характера превентивны, реализация мер, принуждающих государства ликвидировать нарушающие положения Конвенции законодательных актов, служит усилению системы защиты прав человека (6, 153).

Одной из важнейших мер, осуществленных в Азербайджане в направлении реализации мер общего характера по выполнению решений Европейского суда являются изменения, осуществлены в процессуальном законодательстве (УПК Ар и ГПК АР). Согласно этим изменениям, Законом Азербайджанской Республики от 2 июля 2001 года №172-IIQD “О дополнениях и изменениях в некоторые законодательные акты Азербайджанской Республики” были внесены соответствующие изменения в Гражданский и Уголовный процессуальные кодексы, в Гражданско-Процессуальный Кодекс включена новая глава 44-1, в Уголовно-Процессуальном Кодексе глава LIII представлена в новой редакции (Закон Азербайджанской Республики от 11 июня 2004 года №688-IIQD “О дополнениях и изменениях в некоторые законодательные акты Азербайджанской Республики” (29).

В. Зоркин отмечает, что рост числа обращений граждан в Европейский суд связан не только с усилением их правовой активности, но и с неэффективностью механизма подготовки и принятия законодательных актов (8, 4).

Функция катализатора. По мнению некоторых авторов, решения Европейского суда выступают в роли катализатора формирования государствами своих законодательств, судебной и другой правоприменительной практики, вытекающей из решений ЕСПЧ правовой политики (5, 149). Принятые в отношении нарушающего нормы Конвенции или допускающего систематическое нарушение прав человека государства меры склоняют другие государства к устранению схожих проблем.

Рассмотрение ЕСПЧ индивидуальных жалоб является эффективным средством выявления пробелов в национальном законодательстве. В этом плане своими решениями и предусмотренной в этих решениях правовой позицией посылает импульсы, направленные на совершенствование внутригосударственного законодательства и правоприменительной практики. Согласно принципу солидарности, являясь составной частью Конвенции, судебная практика ЕСПЧ обладает характером правового принуждения в качестве *erga omnes* (к прочим сторонам).

Отсюда можно сделать вывод о том, что решения, правовая позиция, судебные прецеденты Суда в целом обязательны и для государства, не являющегося ответчиком по рассматриваемому Судом делу (28).

Другим принципом, составляющим основу данного вопроса, является принцип *stare dicisis* (соблюдения прецедентов). Согласно данному принципу, в своей деятельности ЕСПЧ руководствуется обязательством соблюдения прецедентов. Другими словами, при рассмотрении связанного с Азербайджаном дела Европейский суд опирается на прецеденты, принимает за основу правовую позицию по этим делам, а данное правовое обоснование, несмотря на то, что было принято без участия Азербайджана, обладает для Азербайджана обязательной правовой силой. Главным вопросом здесь является соответствие прецедента рассматриваемому делу.

Превентивная функция. В судебной практике были случаи, когда органы власти государства-ответчика осуществляли меры по изменению законодательства еще до вынесения заключительного решения по делу. Например, в деле "Де Беккер против Бельгии", жалоба была удовлетворена в соответствии с новыми изменениями, внесенными во внутригосударственное законодательство накануне рассмотрения дела. Истец согласился с этим, а в связи с новыми обстоятельствами ЕСПЧ посчитал ненужным продолжить судебный процесс (24). Е.Г. Лукьянцев отмечает, что даже решение рекомендационного характера может обладать эффектом превентивности, при условии устранения этим решением проблемы, возникшей при подаче заявления (11, 62).

Совершенствование правосудия. И.Б. Тимченко отмечает, что осуществление изменений в законодательствах государств-участниц Конвенции – нечасто встречающийся случай, так как конституции и законы этих государств, в основном, не противоречат нормам Конвенции, однако могут предусматривать разные комментарии (20, 55). Чаще всего, нарушения связаны с деятельностью правоприменительных органов, особенно судов. В отношении нашей республики можно отметить, что превалируют жалобы на суды, а также на сферу исполнения судебных решений.

В целом, прецеденты Европейского суда оказывают значительное влияние на совершенствование правосудия в нашей республике. Председатель Верховного суда АР Р. Рзаев отмечает, что так как государство гарантирует защиту прав и свобод каждого, а судебные решения выносятся от имени государства, судебные процедуры должны соответствовать правовым нормам, определяющим образцовое осуществление правосудия. Рационально используя свои профессиональные знания и предоставленные им законом возможности, обязаны выносить законные и обоснованные решения, не нарушая и в точности соблюдая требования Конституции АР, международных конвенций, к которым присоединилась Азербайджанская Республика, прецедентов ЕСПЧ (1). И в самом деле, решения ЕСПЧ способны оказывать значительное влияние на правоприменительную практику государств-участниц Конвенции. Особо надо отметить создание условий для пересмотра дела в целях восстановления положения *restitutio in integrum*. Создание подобных процедур закреплено в рекомендации в соответствующей рекомендации Комитета министров Совета Европы (30). В соответствии с этим документом, обновление судебного процесса (пересмотр дела) возможно в следующих случаях:

– в результате вынесения внутреннего судебного решения пострадавшая сторона продолжает сталкиваться с крайне негативными воздействиями и это дело может быть решено не выплатой справедливой компенсации, а только повторным заведением дела или его пересмотром;

– ЕСПЧ приходит к выводу, что оспариваемое внутреннее судебное решение противоречит Конвенции или выявленные нарушения могут повлиять и на результат спорного дела.

В правовой литературе отмечается, что возрастает влияние прецедентного права ЕВПЧ на национальное право государств-участников Конвенции (27, 540–541). Лучшим примером тому служит пересмотр вступивших в законную силу решений национальных судов (26, 65). В большинстве государств-участников Конвенции суды применяют нормы Конвенции с учетом решений Европейского суда, придавая тем самым этим решениям непосредственную правовую силу (17). При наличии такой непосредственной силы воздействия уменьшается и количество случаев несоблюдения и нарушения Конвенции на территории соответствующего государства. По мнению некоторых авторов, применение конституционными судами норм Конвенции и решений ЕСПЧ является своеобразной имплементацией Европейской Конвенции (9, 546). Другой автор отмечает, что при применении положений Конвенции с учетом комментариев ЕСПЧ национальные суды осуществляют непосредственную интеграцию европейского права (19, 44).

Информационная функция является одной из значимых функций решений Европейского суда. В рамках правовых систем информация является научно-теоретическими суждениями о показателях действующего права, практики его реализации, совокупностью взглядов о правотворчестве, об области правовой деятельности. В качестве источника необходимых показателей о правовой реальности правовая информация делится на следующие виды: а) информация, направленная на совершенствование законодательства; б) информация по оказанию содействия органам государственного управления; в) развитие и подготовка научных исследований в правовой сфере; г) подготовка кадров правоведов; д) расширение правовой пропаганды (3, 20–21).

Закрепленная в решениях Европейского суда информация необходима для оценки законодательства, т. к. служит установлению его эффективности, выявлению противоречий и проблем в действующем праве, выдвижению новых тенденций в развитии законодательства. Для совершенствования и коррекции своей работы правоприменительный орган может сам непосредственно ознакомиться с практикой применения Конвенции.

Функция воздействия на правосознание. Судебная практика является важным фактором для формирования правосознания. Так, суждения Европейского суда о комментариях к Конвенции и протоколах к ней и об их применении создают определенные взгляды о правах человека и об их защите. Здесь речь идет не только о сторонах конкретно рассматриваемого дела, но и о воздействии на суждения граждан, правоведов, ученых-теоретиков, должностных лиц государства-ответчика в целом. Подобное общее воздействие называется также и совокупным правовым мышлением.

Функция развития правовой доктрины. Практика Европейского суда является источником эмпирических фактов. В основу данных фактов положен анализ и понятие объективных закономерностей деятельности связанного с правами человека права. Комментируя Конвенцию, ЕСПЧ разрабатывает новые правовые идеи, позволяя рассматривать тот или иной общественный феномен в ином ключе.

Таким образом, в основе Европейской Конвенции имеет место своеобразная система обратной связи. Эта связь действует между контролирующими органами Совета Европы и законодательными, исполнительными и судебными органами государства-участника Конвенции. По мнению, М.Л. Энтина, сущностью данной системы является регулярная коррекция национального законодательства, судебной и административной практики под влиянием прецедентного права Совета Европы и рецепция прецедентным правом накопленного в правоприменительной практике и внутреннем праве большинства государств прогрессивных изменений (21, 24). Обобщая отмеченное выше, приходим к выводу, что влияние решений ЕСПЧ на азербайджанское право обширно и это влияние проявляется не только в законо-

дательной и правоприменительной практике, но и в общественной жизни, правовом мышлении людей в целом. Функции решений ЕСПЧ объединяют в себе функции права, судебных актов и комментирующих актов и отражают направления правового воздействия на принимаемые Судом акты. Обладание решениями Европейского суда отмеченными нами выше функциями демонстрирует позитивную роль, которую играет ЕСПЧ в европейском правовом пространстве. Реализация этих функций становится возможной благодаря авторитету Суда и эффективности его деятельности.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http : // supremecourt.gov.az/?mod=1&partid=2&c=1&date=2012-07-07&id=2&lang=az.

2. *Антропов Р.А.* Роль Европейского Суда в процессе рассмотрения жалоб о нарушении основных прав и свобод человека : автореф. дисс. ... канд юрид. наук / Р.А. Антропов. – М., 2002. – 26 с.

3. *Беляева Н.Г.* Информационное обслуживание в области права / Н.Г. Беляева, В.И. Иванов // Советское государство и право – 1969. – № 11. – С. 20–25.

4. *Бошно С.В.* Влияние судебной практики на законотворчество / С.В. Бошно // Государство и право. – 2004. – № 8. – С. 14–22.

5. *Витрук Н.* Обязательства России как государства – участника Конвенции о защите прав человека и основных свобод / Н. Витрук // Конституционное Право. Восточноевропейское Обозрение. – 2003. – №1. – С. 148–157.

6. *Де Сальвиа М.* Европейская конвенция по правам человека / М. Де Сальвиа. – СПб. : Юридический центр Пресс, 2004. – 1072 с.

7. Европейский Суд по правам человека. Избранные решения : в 2 т / предс. ред. колл., д.ю.н., проф. В.А.Туманов. – Т. 1. – М., НОРМА, 2000. – 856 с.

8. *Закатнова А.* Валерий Зорькин. У закона нет выходных / А. Закатнова // Российская газета, 2005., 12 декаб. – С. 4.

9. Конституционные права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации : учеб. для вуз. / под ред. д. ю. н., проф. О.И. Тиунова. – М. : Норма. – 2005. – 769 с.

10. *Лукьянова Е.Г.* Основные тенденции развития российского права в условиях глобализации / Е.Г. Лукьянова // Государство и право. – 2004. – № 7. – С. 84–89.

11. *Лукьянцев Г.Е.* Европейские стандарты в области прав человека теория и практика функционирования Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод / Г.Е. Лукьянцев. – М. : “Звенья”, 2000. – 279 с.

12. *Молодкин Н.Е.* Функции судебных актов в правовом регулировании : дисс. ... канд. юрид. наук / Н.Е. Молодкин. – М., 2005. – 192 с.

13. *Ожегов С.И.* Толковый словарь русского языка 80000 слов и фразеологических выражений / С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова. – М., 1995. – 928 с.

14. Права человека : учебник для вузов / отв. ред. чл.-корр. РАН, д ю.н. Е.А. Лукашева. – М., 2003. – 560 с.

15. *Радько Т.Н.* Теория государства и права : учеб. для вузов / Т.Н. Радько. – М, 2004. – 576 с.

16. *Рожкова М.А.* Новые правила обращения в Европейский Суд по правам человека : текст Регламента, новеллы, комментарии / М.А. Рожкова, Д.В. Афанасьев. – М. : “Статут”, 2004. – 256 с.

17. Сборник избранных резолюций Комитета министров по контролю за исполнением решений ЕСПЧ (Rcf: H/Conf (2000)8).

18. *Туманов В.А.* Европейский Суд по правам человека. Очерк организации и деятельности / В.А. Туманов. – М. : Издательство НОРМА, 2001. – 304 с.

19. *Чернышова О.С.* Реализация конституционного права личности на судебную защиту в Европейском Суде по правам человека : дисс ... канд. юрид. наук / О.С. Чернышова. – М., 2005. – 186 с.

20. *Цымбаренко И.Б.* Международно-правовые основы судебной защиты прав и свобод личности / И.Б. Цымбаренко // Государство и право. – 2004. – № 2. – С. 49–57.

21. *Энтин М.Л. Международные гарантии прав человека: опыт Совета Европы /* М.Л. Энтин. – М., Изд-во МНИМП, *1997*, 296 *с.*

22. *Яковлев В.Ф.* О повышении роли арбитражных судов в сферах правопорядка и экономики / В.Ф. Яковлев // Хозяйство и право. – 2000, № 6. – С. 3–13.

23. Cardoi v France, Judgment, 19 March 1991, Series A 200, Par. 36.

24. De Becker v Belgium, Judgment, 27 March 1962, Series A 4.

25. Papamichalopulos and others v Greece, Judgment, 24 June 1993, Series A.

26. Polakiewicz J. and Jacob-Foltzer V. The European human rights Convention in domestic law: the impact of Strasbourg case law in States where direct effect is given to the Convention // Human rights law journal. 1991, vol. 12 № 3, p. 65–85.

27. *Renucci J.-F.* Droit europeen des droits de l'homme. L.G.D. J. 2001, Paris, 570 p.

28. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : www.assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/taOO/FRES1226.htm.

29. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : www.e-qanun.az.

30. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : www.wcdcoe.int.

Отримано 17.12.2014

УДК 342.746(4/9)(094)

Ф. Алиева,
диссертант Института
по правам человека НАН Азербайджана

ЗАЩИТА И ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВА НА ОХРАНУ ЗДОРОВЬЯ НА УНИВЕРСАЛЬНОМ УРОВНЕ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫХ АКТОВ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ МЕХАНИЗМОВ

В статье на основе научно-теоретических положений и международно-правовых документов анализируются основные направления универсального международного сотрудничества в связи с защитой права на охрану права здоровья. Связанное с правом охраны здоровья, универсальное международное сотрудничество обладает широким спектром механизмов, охватывающих договорные и институциональные. Эта форма сотрудничества одновременно создает необходимые условия и для развития межрегионального сотрудничества. В статье также рассматривается межгосударственная практика и проанализированы положения важнейших международных документов.

Ключевые слова: *право на охрану здоровья, международно-правовые акты, институциональные механизмы, права человека, международное сотрудничество, медицинская помощь, сравнительный анализ.*

У статті на основі науково-теоретичних положень та міжнародно-правових документів аналізуються основні напрями універсального міжнародного співробітництва у зв'язку із захистом права на охорону права здоров'я. Пов'язане з правом охорони здоров'я універсальне міжнародне співробітництво, володіючи широким спектром механізмів, що охоплює договірні та інституційні. Ця форма співпраці одночасно створює необхідні умови і для розвитку міжрегіонального співробітництва. У статті також розглядається міждержавна практика та проаналізовано положення найважливіших міжнародних документів.

Ключові слова: *право на охорону здоров'я, міжнародно-правові акти, інституційні механізми, права людини, міжнародне співробітництво, медична допомога, порівняльний аналіз.*

Paper is dedicated to the main directions of an international cooperation in protection and ensuring of the right to the health protection, based on the scientific-theoretical views and international-legal acts. International cooperation concerning the right to health protection covers the broad spectrum of mechanisms such as treaty and institutional ones. This kind of cooperation, at the same time, establishes the opportunity for regional cooperation. The paper analyses the experience of different states and dispositions of main international documents.

Keywords: *right to health protection, international and legal acts, institutional mechanisms, human rights, international cooperation, medical care, comparative analysis.*

В современную эпоху важное значение в обеспечении права на охрану здоровья приобретает взаимодействие государств, особенно, международное сотрудничество. Другими словами, определение основных направлений сотрудничества государств в области здравоохранения на долгосрочной основе и их согласование с решением

конкретных проблем невозможно, так как в современную эпоху научно-технический прогресс, трансформация окружающей природной среды, а также происходящие в мире политические и экономические процессы и изменения оказывают влияние и на охрану здоровья людей. В качестве примеров этому можно указать несколько негативных факторов: применение различных видов (химического, биологического, радиологического и пр.) оружия и других средств во время конфликтов в разных частях мира; низкий уровень, а в большинстве случаев – отсутствие медицинской помощи и обеспечения лекарственными препаратами в экономически слабо развитых странах; стремительное распространение инфекционных заболеваний (СПИД, гепатит С и др.); влияние на здоровье человека глобализации и экономического развития [12, с. 171–190; 16, с. 155–169] и пр.

Основу связанного с обеспечением права на охрану здоровья универсального международного сотрудничества составляют, в первую очередь, универсальные международные документы. Ст. 25 Всеобщей Декларации прав человека от 1948 г. ясно выражает право на охрану здоровья [13, с. 225–242; 14, с. 174–177; 1, с. 71–73]. Согласно ст. 12 Международного пакта "Об экономических, социальных и культурных правах" от 1966 г., каждый человек обладает правом на достижение высочайшего уровня своего физического и психического развития. К числу необходимых мер, которые государства-участники обязаны предпринять для полноценной реализации этого права, Пакт относит следующие: снижение числа случаев мертворождения и детской смертности, обеспечение здорового развития детей; улучшение всех аспектов гигиены окружающей среды и гигиены труда в промышленности; предотвращение и лечение эпидемических, эндемических, профессиональных и прочих болезней; шаги в направлении создания условий для обеспечения медицинской помощи и медицинского обслуживания для всех в случае болезни.

Охрана здоровья отдельных социальных групп также является составной частью международно-правового регулирования. Наглядным примером тому можно указать ст. 24 Конвенции "О правах детей" 1989 г. Так, в соответствии с положениями Конвенции, в указанной статье отражены следующие, связанные с защитой прав детей, обязательства государств-участников: снижение уровня смертности новорожденных и детей; обеспечение оказания необходимой медицинской помощи и охраны здоровья детей, уделяя внимание развитию первой медицинской помощи; борьба с болезнями и голодом в рамках первой медицинской помощи посредством применения легко воспринимаемой технологи, предоставления достаточной пищи и питьевой воды, а также оказания особого внимания к риску и опасности загрязнения окружающей среды; оказание матерям до и после родов необходимых услуг, связанных с охраной здоровья; информирование всех слоев общества о здоровье и питании детей, о значении питания материнским молоком, о санитарии среды проживания детей и предотвращении несчастных случаев, а также о выходе на образование; расширение просветительной работы и услуг в области планирования количества членов семьи и профилактической медицинской помощи [17, с. 320–321].

Кроме того, в соответствии со статьями 13.5 и 26.2 Минимальных стандартных правил ООН "Об осуществлении правосудия в отношении не достигших совершеннолетия" от 1985 г. ("Пекинские правила"), отражено также и положение об оказании несовершеннолетним в изоляторах временного содержания и исправительных учреждениях, наряду с прочими видами (социальной, психологической, физической) индивидуальной помощи, также и медицинской помощи, их защите и окружении заботой. А "Руководящие принципы Организации Объединенных Наций для предупреждения преступности среди несовершеннолетних" (Эр-Риядские руководящие принципы) 1990 г. подходят к защите права на охрану здоровья с трех основных аспектов:

1) В контексте образования несовершеннолетних. Так, согласно ст. 26 Руководящих принципов, школы должны играть роль главной базы и центра для оказания медицинской, консультативной и другой помощи молодым людям, особенно лицам, считающимся жертвами грубого обращения, лишенных внимания или подвергающихся преследованиям и эксплуатации.

2) Как составной части социальной политики. Рассматривая охрану здоровья в этом плане в качестве составной части социальной политики, характеризуется возложением на государства определенных обязательств в упомянутом направлении. Как правовое утверждение отмеченного, в соответствии со ст. 45 Руководящих принципов, на государства-участники возложены определенные обязательства по оказанию необходимой медицинской помощи, охране психического здоровья, а также выделению соответствующих финансов, услуг и инфраструктуры для предупреждения приема наркотических веществ и алкоголизма, в том числе обращения особого внимания на связанные с молодежью планы и программы в этой области.

3) В плане проведения исследований, разработки и координации соответствующей политики. Согласно ст. 60 Руководящих принципов, предусмотрено приложение усилий по созданию необходимых для агитации взаимодействий между прочими структурами и медицинскими учреждениями механизмов.

Надо отметить и то, что правовую основу правового обеспечения права на охрану здоровья составляют также и направленные на регулирование связанных с различными средствами здравоохранения и видами медицинской помощи универсальные международные документы. Наглядным примером тому может считаться, например, отраженное в преамбуле Алма-атинской Декларации 1978 г. о первой медицинской помощи положение о необходимости принятия международным сообществом неотложных мер, связанных с защитой и обеспечением права человека на здоровье. В целом же, в этом международном документе, являющимся одним из основных документов мирового здравоохранения, впервые охвачена концепция, связанная с организацией национальных систем первой медико-санитарной помощи. Целью принятия Декларации было именно создание рациональной, высокоэффективной и доступной системы оказания первой медицинской помощи [8, s. 77-79; 15, s. 2]. Неоспорима в обеспечении права на охрану здоровья и роль Организации Объединенных Наций (ООН) в качестве универсальной международной организации. К тому же, этот вопрос требует всестороннего исследования, т.к. в рамках ООН приняты многочисленные документы, связанные с защитой и обеспечением права на охрану здоровья. Например, в ст. 1 утвержденных в 1991 г. Резолюцией ООН “Принципов защиты психически больных лиц и психиатрической помощи” перечислены основные права и свободы лиц соответствующей категории – право на психиатрическую помощь, право на уважительное отношение, как на неотъемлемую часть достоинства лиц, имеющих психическое заболевание, недопущение дискриминации на основе психического заболевания, обладание этими лицами всеми гражданскими, политическими, экономическими, социальными и культурными правами [20].

В Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН “Здоровье, как составная часть развития” от 1979 г. отмечена значимость поддержки международного сообщества в формировании и реализации национальной, региональной и глобальной стратегий для использования соответствующих достижений здравоохранения каждым лицом.

В соответствии с “Декларацией тысячелетия” ООН от 2001 г., предусматривается снижение материнской и детской смертности, предотвращение распространения СПИДа, малярии и других основных инфекционных болезней до 2015 г. и уменьшение их масштабов на очередном этапе, проявление особой заботы к детям, потерявшим родителей в связи со СПИДом, а также поощрение развития фармацевтической промышленности с целью широкого распространения основных

лекарств и обеспечения возможности их приобретения в развивающихся странах. Все более наглядно проявляется в охране здоровья населения нормотворческая деятельность ООН. Хотя принятые этой международной организацией документы и носят рекомендательный характер, они учитываются при принятии и усовершенствовании законодательств стран-участниц. Кроме того, хотя принятые ООН в данном направлении акты и относятся к разным областям, в конечном итоге, они ориентированы на охрану здоровья человека. Так, в ст. 2 "Декларации о правах умственно отсталых лиц" ООН от 1971 г. отражено право лиц соответствующей категории получать необходимую медицинскую помощь и лечиться, в ст. 6 "Декларации о правах инвалидов" от 1975 г. – право инвалидов на медицинское, психологическое и функциональное лечение, включая протезы и ортопедическое оборудование, а также восстановление здоровья и положения в обществе. Одновременно, в соответствии с пунктом "с" ст. 8.1. Декларации Генеральной Ассамблеи ООН "О правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны проживания" от 1985 г., иностранцы обладают правом на охрану здоровья и медицинское обслуживание.

Кроме того, право на охрану здоровья рассматривается также и как составная часть социального развития. Так, в Декларации Генеральной Ассамблеи ООН "О социальном развитии и прогрессе" от 1969 г. в контексте развития здравоохранения отражены положения, связанные с обеспечением права на охрану здоровья:

– достижение высочайшего уровня здравоохранения и в случае необходимости привлечение внимания мирового сообщества к обеспечению бесплатной охраны здоровья всего населения (ст. 10);

– в соответствии с соответствующим международным документом, защита прав матерей и детей в качестве целей социального развития и прогресса, забота о воспитании и здоровье детей, реализация мер, направленных на охрану матерей, особенно, работающих беременных женщин и их малолетних детей (ст. 11);

– основание национальных систем здравоохранения на оказание бесплатной медицинской помощи всем слоям населения, обеспечение профилактических и лечебных учреждений, а также обеспечение достижимости медицинского обслуживания для всех людей (ст. 19) [20].

Важную роль в обеспечении права на охрану здоровья играют также и международно-правовые документы, отражающие принятые в рамках ООН положения обязательного характера. Наглядным примером может служить Международная Конвенция ООН "О защите прав всех трудовых мигрантов и членов их семей" от 1990 г. В ст. 28 Конвенции отражено право лиц этой категории получать любую медицинскую помощь в целях охраны жизни и здоровья, а также положение о недопустимости отказа в оказании им неотложной медицинской помощи на территории проживания или работы [7, ст. 80].

Кроме основных органов ООН, с обеспечением права на охрану здоровья связана также и часть нормотворческой деятельности специализированных подразделений этой организации. Будет уместно отметить деятельность Всемирной Организации Труда в направлении защиты труда, особенно здоровья матерей в процессе работы и охраны материнства. Так, согласно ст. 3 Конвенции ВОТ № 183 от 2000 г. "О (пересмотре) Конвенции "Об охране материнства" 1952 г.", на страны-участницы возлагаются обязательства по реализации необходимых мер для обеспечения невыполнения беременными или кормящими матерями считающихся вредными для здоровья матери или ребенка или подвергающими их в соответствии существующей оценкой большому риску работ [19]. А в Рекомендации МОТ № 191 от 2000 г. "О пересмотре Рекомендации МОТ о защите материнства от 1952 г." представлен список всех используемых в качестве входящих в минимальный пакет медицинской помощи услуг:

– оказываемая в кабинете врача, дома, в больнице или другом медицинском учреждении медицинская помощь врача или специалиста общей квалификации;

– все связанные с беременностью и родами услуги;

– содержание больных в больнице и других медицинских учреждениях;

– все необходимые фармацевтические и лекарственные средства, а также проведение обследований и анализов по указанию врача или другого специализированного лица;

– лечение зубов и хирургическая помощь [6, ст. 35].

II раздел Конвенции МОТ от 1969 г. "О медицинской помощи и пособиях по болезни" (статьи 8–17) посвящен медицинским услугам. Так, в соответствии со ст. 8 Конвенции, оказание медицинской помощи лечебного и профилактического характера и обеспечение соответствующих лиц этой помощью на основе предусмотренных условий, включая потерю трудоспособности, возложена на государства-участники в качестве обязанности. А оказание этой медицинской помощи осуществляется в целях охраны, восстановления и улучшения здоровья человека.

Согласно ст. 23 упомянутого международного документа, медицинская помощь объединяет в себе следующие элементы:

1) Общая медицинская помощь;

2) Помощь, оказываемая стационарным или амбулаторным больным специалистами, а также помощь, которая может оказываться специалистами вне больниц;

3) Отпуск необходимых лекарств по рецепту врача или другого специализированного специалиста;

4) Размещение в необходимых случаях в госпитале или больнице;

5) Оказание помощи в лечении зубов в предусмотренном законодательством порядке;

6) Медицинское восстановление, в т.ч. выдача, ремонт и замена протезов или других ортопедических средств в предусмотренном законодательством порядке.

Согласно ст. 10 Конвенции, отмеченная выше медицинская помощь предусмотрена для всех наемных работников, а также членов их семей, для определенной экономически активной части населения и членов их семей. Несомненно, крайне важно проанализировать также и деятельность Всемирной организации здравоохранения по обеспечению охраны здоровья в качестве специализированной структуры ООН. Согласно ст. 1 принятого в 1946 г. Генеральной Ассамблеей ООН Устава ВОЗ, эта организация преследует цель достижения возможного уровня защиты здоровья всех народов.

В сравнении с другими специализированными учреждениями ООН, функции ВОЗ привлекают внимание своим более широким спектром. С одной стороны, деятельность этой международной организации связана с согласованием сотрудничества государств в этой области, а с другой – с насущной значимостью человеческой жизни. Одновременно, на деятельность ВОЗ влияет и непрерывное развитие здравоохранения в международном масштабе необходимость использования различных средств для защиты здоровья.

В целом, закрепленные в ст. 2 Устава ВОЗ функции можно классифицировать следующим образом:

а) функции, связанные с реализацией деятельности по разным областям здравоохранения (оказание помощи правительствам с учетом их просьб об усилении услуг по здравоохранению; оказание необходимой технической, а в неотложных случаях – необходимой помощи с учетом просьб и соответствующего согласия правительств; обеспечение и поддержка административных и технических услуг, включая требуемые эпидемиологические и статистические услуги; поощрение и развитие работы по борьбе с эпидемическими, эндемическими и другими болезнями; информирование, консультации и поддержка в области здравоохранения; оказание

всем странам помощи в формировании общего мнения в области здравоохранения; определение пересмотра международной номенклатуры и причин смерти, а также опыта общественного здравоохранения; стандартизация диагностических процедур);

б) функции, связанные с сотрудничеством в области координации охраны здоровья населения мира и развития здравоохранения с уровнем научно-технического прогресса (действовать в качестве руководителя и координатора в реализации международной деятельности в области здравоохранения; определение и поддержка рационального сотрудничества с ООН, его структурами, государственными органами в области здравоохранения, профессиональными организациями и действующими в соответствующем направлении прочими организациями; реализация сотрудничества со специализированными предприятиями, способствующими улучшению условий питания, проживания, санитарии, отдыха, экономики, труда и окружающей среды; осуществление сотрудничества с прочими специализированными структурами с целью предупреждения несчастных случаев; оказывать поддержку сотрудничеству между участвующими в развитии здравоохранения научными и профессиональными группами; принятие связанных с вопросами международного здравоохранения конвенций, договоров и правил, представление связанных с ними рекомендаций, а также выполнение возложенных в связи с отмеченными вопросами на организацию и соответствующих ее целям обязательств; изучение сотрудничества с прочими специализированными структурами в связи с влияющими на здоровье населения и медицинские услуги административными и социальными вопросами в плане превентивного и лечебного значения, а также представление докладов об этом; развитие, определение и поддержка международных стандартов питания, биологических, фармацевтических и прочих схожих продуктов);

в) функции по проведению исследований в области здравоохранения и усиления кадрового потенциала в этом направлении (поощрение исследований в области здравоохранения и их проведение; улучшение здравоохранения, лекарственных средств и связанных с ними стандартов обучения и способствование подготовке специалистов);

г) функции, связанные с учетом и оценкой человеческого фактора в охране здоровья человека (содействие развитию охраны матерей и детей, а также принятие мер, способствующих адаптации гармоническому развитию в условиях меняющейся общей среды; поощрение деятельности в области психического здоровья, имеющей важное значение для гармонии человеческих отношений; обеспечение на основе просьбы ООН необходимых услуг средств здравоохранения для таких специальных групп, как население находящихся под опекой территорий или содействие их обеспечению).

Однако, начиная с 80-х годов XX века, ВОЗ приступила к осуществлению реформ своей деятельности. Этот период реформ охватывает, в основном, три этапа:

1) **1988–1998 гг**. В этот период объектами обсуждения проводимых в ВОЗ реформ стали следующие вопросы: растущая роль финансируемых за счет добровольной финансовой поддержки, а также ответственных более перед донорами, чем Всемирной организацией здравоохранения специальных программ; растущие требования к выполнению технической помощи и проектов в связанной с аналитическими и нормативными функциями системе расходов ВОЗ; слабая реализация деятельности на уровне стран, а также недостаток связанных с политикой здравоохранения, экономикой и управлением навыков; напряжение между используемыми ВОЗ программами и поддержка связанной с первой медицинской помощью деятельности; независимая роль региональных офисов и их политизация; существующие в области управления недостатки, включая неудовлетворительную деятельность в области финансов, человеческих ресурсов, согласования, бюджетного планирования и бюрократии.

2) **1998-2003 гг**. Занимавшая пост Генерального директора ВОЗ в 1998-2003 гг. госпожа Гру Харлен Брундтланд выдвинула мысль о наличии двух основных задач организации. Первичной задачей было обозначено использование передового опыта для борьбы с болезнями, определение норм и стандартов, необходимости поддержки исследования и развития. Второй задачей стало превращение здоровья в основу ежедневного развития, объединяющего в себе снижение уровня бедности и непрерывное развитие. Кроме того, госпожа Брундтланд выступила с инициативой осуществления мер, направленных на совершенствование управления внутренней перестройки, формирование коллективной ответственности личного состава, проведение реформ в департаментах, привлечение региональных директоров к работе по формированию политики.

3) **с 2010 г. до сегодняшнего дня**. Так, с 2010 г. по инициативе нынешнего Генерального директора ВОЗ Маргарет Чан начаты текущие реформы. Отраженные в программе реформ Всемирной ассамблеи здравоохранения на 2012 г. предполагается проводить по трем направлениям:

– *формирование программ и приоритетных направлений*. Главное место здесь занимают закрепленные в XII Общей программе деятельности и в бюджетной программе на 2014–2015 гг. шесть обширных категорий и пять критериев;

– *руководство*. Сюда относятся такие положения, как совершенствование вопросов, связанных с проведением заседаний руководящих органов по отмеченному направлению, обеспечение периодического представления региональными комитетами отчетов Исполкому, приведение процедур назначения региональных директоров на должность с избранием Генерального директора, расширение Бюджетной программы и мандата Административного комитета, усовершенствование стратегии принятия решений в руководящих органах и предварительное определение количества проектов предполагаемых резолюций, развитие новых правил для взаимодействия с частным сектором, неправительственными организациями и другими партнерами;

– *управление*. Оказание государствам-участникам более рациональной технической и политической поддержки, включая определение роли и ответственности трех уровней ВОЗ; обеспечение необходимым для всех уровней организации соответствующим составом; сближение в направлении финансирования всех согласованных приоритетных направлений; формирование способной рационально управлять рисками организации; создание культуры оценки; вклады в область глобального здравоохранения и формирование организации, обеспечивающей налаживание эффективных связей для достижений в этом направлении [9, с. 7–9].

Наряду с этим, с различных точек зрения оценивается деятельность ВОЗ и в научных исследованиях. Так, проводившие связанные с деятельностью ВОЗ исследования некоторые авторы связывают не очень заметную деятельность организации в области нормотворчества с медицинским и санитарным образованием большинства ее сотрудников, а также превалированием использования не юридических подходов, а медико-технических способов при решении стоящих перед данной международной организацией задач [18, с. 17–29]. А другая группа ученых считает, что деятельность ВОЗ в области права на достижимый высокий уровень здоровья, находя свое выражение в реализации направленных на борьбу с болезнями мер, обладает характером практической направленности [5, с. 14]. По мнению Е.И. Каркишенко, структура ВОЗ позволяет адаптировать ее деятельность к обеспечению возникающих на мировом, региональном уровнях и даже на уровне отдельных государств потребностей [4, с. 4]. Некоторые западные авторы считают, что для сохранения своей верной позиции в качестве ведущей организации по регулированию глобальных отношений в области здравоохранения, ВОЗ должна провести фундаментальные реформы, а также, адаптировавшись к новой политической среде,

демонстрировать глобальную позицию и результаты [11, с. 34]. А в целом, специализированная функция ВОЗ, проявляясь в различных областях (борьба против эпидемических, эндемических и прочих болезней; предотвращение несчастных случаев, улучшение условий питания, проживания и санитарных условий, условий труда и отдыха, а также экономического состояния и других условий окружающей среды; охрана матерей и детей; психогигена и пр.), создает почву для реализации сотрудничества с другими специализированными структурами ООН [2, с. 13].

Учитывая отмеченное, участвующий в охране здоровья в качестве основной связующей организации, ВОЗ занимает ведущую позицию и в направлении предупреждения и устранения отдельных болезней. Так, в качестве основы сотрудничества государств в области охраны здоровья права человека впервые стали формироваться в конце 80-х годов XX века посредством положений Резолюции ВОЗ "О предупреждении и устранении заболеваний СПИДом". Принятие этой резолюции было связано не только с защитой моральных ценностей. Одновременно, право защиты личности от СПИДа выступает также и в качестве необходимого элемента глобальной реакции на возникшую эпидемию. А это охватывает в себе взаимосвязь здоровья и прав человека, возникающих в виде соответствующих обязательств государств [10, с. 320].

В соответствии с "Глобальным планом ВОЗ по подготовке к борьбе с гриппом", борьба с этой эпидемией проходит в шесть этапов, каждый из которых имеет свою цель, а стоящие перед ВОЗ и национальными государственными органами характерные задачи и намечаемые мероприятия делятся на пять категорий: 1) планирование и увязка; 2) мониторинг и оценка ситуации; 3) предотвращение и ограничение распространения; 4) ответные меры системы здравоохранения; 5) связь и обмен информацией. Одновременно, в соответствии с Глобальным планом, в процессе подготовки мер борьбы с эпидемией гриппа приобретает большое значение планирование межведомственной взаимосвязи и привлечение не медицинских партнеров. К числу таких партнеров должны быть отнесены не медицинские государственные учреждения разных уровней (сельскохозяйственные, транспортные, торговые, производственные, силовые, образовательные и правоохранительные), частные предприятия, промышленные корпорации и неправительственные организации [3, с. 1–2].

ВОЗ превратился в основную ведущую организацию охраны здоровья людей в контексте предупреждения инфекционных и неинфекционных заболеваний и в направлении поощрения международного сотрудничества в этой области.

Таким образом, проанализировав связанное с охраной здоровья универсальное международное сотрудничество, можно сделать следующие выводы:

1) обладая широким спектром действия, связанное с правом на охрану здоровья универсальное международное сотрудничество охватывает договорные и институциональные механизмы. Хотя договорные механизмы и не охватывают связанные с закреплением обязательств государств в этой области, институциональные механизмы, связывая сотрудничество государств, определяют положения об основных направлениях их деятельности;

2) универсальное международное сотрудничество оказывает основательное влияние и на формирование региональных механизмов, и на координацию их деятельности. А это создает необходимые условия для развития межрегионального сотрудничества.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Всеобщая декларация прав человека. Универсализм и многообразие опытов. – М., ИГП РАН, 2009.

2. *Ганюшкин Б.В.* Всемирная организация здравоохранения / Б.В. Ганюшкин. – М., 1959.

3. Глобальный план ВОЗ по подготовке к борьбе с гриппом. Роль ВОЗ и рекомендации по проведению национальных мероприятий до начала и в период пандемии. Всемирная организация здравоохранения, 2005.

4. *Каркищенко Е.И.* Всемирная организация здравоохранения : структура и основные направления деятельности. / Е.И. Каркищенко. – М., Современная экономика и право, 2004.

5. *Каркищенко Е.И.* Международно-правовые аспекты деятельности Всемирной организации здравоохранения : автореф. дисс. канд. юрид. наук. / Е.И. Каркищенко. – М., 2004.

6. Модуль 7. Денежные пособия и медицинская помощь. Группа технической поддержки по вопросам достойного труда и Бюро МОТ для стран Восточной Европы и Центральной Азии. Программа по условиям труда и занятости (TRAVAIL) // Комплект пособий по охране материнства. От мечты к реальности для всех. – М. : МОТ, 2012.

7. Международная платформа действий в целях выполнения Протокола против незаконного ввоза мигрантов / Организация Объединенных Наций. – Нью-Йорк, 2012.

8. *Шайхутдинова Г.* Европейская социальная хартия. Правовой комментарий / Г. Шайхутдинова. – Казань : Изд-во КГУ, 2003.

9. *Clift Ch.* The Role of the World Health Organization in the International System. / Ch. Clift. – London : Centre on Global Health Security Working Group Papers, 2013.

10. *Gruskin S.* Health and Human Rights / S. Gruskin, D. Tarantola // In : Oxford Textbook of Public Health. – New York, 1997. – V. 1.

11. *Devi S., Lawrence G.O.* Reforming the World Health Organization. JAMA, March 29, 2011; Georgetown Public Law Research Paper.

12. *Fluss S.* International health law : an overview / S. Fluss // In. : Oxford Textbook of Public Health. – New York, 1997. – V. I.

13. *Hendriks A.* The Close Connection between Classical Rights and the Right to Health, with the Special Reference to the Right to Sexual and Reproductive Health. Med. Law, 1999, № 18.

14. *Mann J.* Health and human rights. In : Reflections on the Universal Declaration of Human Rights. A fiftieth anniversary anthology. Heijden B.V.D., Tahzib-lie B. – London : Martinus Nijhoff Publishers, 1998.

15. Primary Health Care. Report of the International Conference on Primary Health Care. Alma-ata, USSR, 6–12 September 1978, WHO, 1978.

16. Roscam Abbing, H.D.C. New developments in international health law. European Journal of Health Law, 2012, № 5.

17. *Shrivastava R.* International Encyclopaedia of women rights and children rights. Volume 2. New-Delhi, Mehra Offset Press, 2009.

18. *Vienonen M.* The Role of the World Health Organization in Realising the Right to Health Care. In : The Right to Health Care in Several European Countries. A. Den Exter and H. Hermans (eds.). 1999.

19. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : www.ilo.org.

20. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : www.un.org.

Отримано 05.12.2014

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО І КРИМІНОЛОГІЯ

УДК 343.28

О.П. Горох,
кандидат юридичних наук, доцент

ВИДИ БІЛЬШ М'ЯКОГО ПОКАРАННЯ, НА ЯКЕ МОЖЕ БУТИ ЗАМІНЕНА НЕВІДБУТА ЧАСТИНА ПОКАРАННЯ У ВИДІ ОБМЕЖЕННЯ ЧИ ПОЗБАВЛЕННЯ ВОЛІ, НА ПІДСТАВІ СТ. 82 КРИМІНАЛЬНОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ

У статті досліджено питання про заміну невідбутої частини покарання на більш м'яке (ст. 82 КК України). Висвітлено теоретичні та прикладні проблеми заміни невідбутої частини покарання на більш м'яке.

Ключові слова: *звільнення від покарання, звільнення від відбування покарання, заміна невідбутої частини покарання на більш м'яке, пом'якшення покарання.*

В статье исследован вопрос о замене неотбытой части наказания более мягким (ст. 82 УК Украины). Освещены теоретические и прикладные проблемы замены неотбытой части наказания более мягким.

Ключевые слова: *освобождение от наказания; освобождение от отбывания наказания, замена неотбытой части наказания более мягким, смягчение наказания.*

Paper investigates the issue of the replacement of the unserved part of punishment with more lenient (art. 82 of the Criminal Code). Theoretical and applied problems of the replacement of the unserved part of punishment with more lenient are covered.

Keywords: *impunity; release from punishment serving; replacement of the unserved part of punishment with more lenient; mitigation of punishment.*

Питанням заміни невідбутої частини покарання більш м'яким присвятили дослідження такі, зокрема, українські юристи, як О.О. Дудоров, В.П. Герасименко, Н.В. Коломієць, Є.О. Письменський, С.В. Сахнюк, В.В. Скибицький, В.І. Тютюгін, О.В. Ус, І.С. Яковець, А.М. Ященко. Водночас доводиться констатувати, що в дослідженнях цих та інших вітчизняних криміналістів проблеми застосування в судовій практиці норм про заміну невідбутої частини покарання на більш м'яке висвітлені недостатньо.

Отже, метою цієї статті є висвітлення теоретичних і прикладних проблем заміни невідбутої частини основного покарання на більш м'яке покаранням на підставі ст. 82 Кримінального кодексу України (далі – КК України).

У кримінальному законі не визначено конкретних видів більш м'якого покарання, на яке може бути замінена невідбута частина покарання. Не містить будь-яких рекомендацій стосовно цього питання і ППВСУ від 26 квітня 2002 р. № 2 "Про умовно-дострокове звільнення від відбування покарання і заміну невідбутої частини покарання більш м'яким".

За змістом ч. 1 ст. 82 КК України особам, що відбувають покарання у вигляді обмеження або позбавлення волі, невідбута частина покарання може бути замінена на будь-який більш м'який *строковий* вид покарання.

Визначаючи вид більш м'якого покарання, суд має орієнтуватися на систему покарань (ст. 51 КК України), в якій покарання розташовані від більш м'якого до менш м'якого. Розглядаючи клопотання про заміну невідбутої частини покарання у виді позбавлення волі на певний строк, суд може замінити це покарання і на обмеження волі, і на арешт, і на виправні чи громадські роботи, і на позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю (у разі, коли злочин, за який засуджений відбуває покарання, був пов'язаний з його посадою або із заняттям ним певною діяльністю).

В аналогічний спосіб може бути вирішено судом питання і про заміну невідбутої частини обмеження волі. Вона може бути замінена арештом, виправними, громадськими роботами, позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю (у разі, коли злочин, за який засуджений відбуває покарання, був пов'язаний з його посадою або із заняттям ним певною діяльністю). Якщо максимальна межа більш м'якого покарання, встановленого Загальною частиною цього Кодексу для зазначеного виду покарання, є меншою за строк невідбутої частини покарання, строк більш м'якого покарання не повинен перевищувати цю максимальну межу (ч. 1 ст. 82 КК України).

Таким чином, при заміні покарання на більш м'яке суд може застосувати строкові покарання не лише на один щабель нижче від призначеного судом покарання, а й на декілька щаблів.

Треба зазначити, що не всі науковці погоджуються з можливістю та доцільністю заміни невідбутої частини покарань у виді обмеження чи позбавлення волі на такі більш м'які види покарань, як арешт, виправні чи громадські роботи, позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю. Так, І.С. Яковець вважає, що при заміні покарання на більш м'яке суд може застосувати покарання лише на один щабель нижче від призначеного судом покарання. Тому, на думку автора, позбавлення волі може бути замінено виключно обмеженням волі, а обмеження волі – лише виправними роботами [1, с. 48–49].

Є.О. Письменський, враховуючи, що суть такого покарання як арешт полягає в триманні засудженого в умовах *суворої ізоляції від суспільства*, висловлює сумніви щодо покращання становища засудженого при заміні обмеження волі (що має більш м'який режим відбування покарання) арештом [2, с. 48–49]. Аналогічні сумніви стосовно цього питання висловлює й І.С. Яковець, вважаючи, що така сама невідповідність спостерігається і стосовно режимів відбування позбавлення волі на певний строк та арешту [1, с. 50].

У свою чергу, заміну невідбутої частини покарання виправними роботами Є.О. Письменський вважає допустимою лише при наданні керівником підприємства, установи, організації або фізичної особи-підприємця та прирівняних до неї осіб гарантійного листа про майбутнє працевлаштування засудженого. Таким чином, автор робить висновок: покарання у виді позбавлення волі може замінюватися лише такими покараннями, як обмеження волі, виправні роботи (за умови підтвердження можливості працевлаштування засудженого) та громадські роботи, а в спеціальних випадках – позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю. Покарання у виді обмеження волі може замінюватися лише виправним роботами (за умови підтвердження можливості працевлаштування засудженого), громадськими роботами, а в спеціальних випадках – позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю [2, с. 369–371, 611].

З позиціями зазначених вчених ми погодитися не можемо. Ще раз зазначимо, ч. 1 ст. 82 КК України і ППВСУ від 26 квітня 2002 р. № 2 не визначають видів більш м'яких покарань, на які може бути замінена невідбута частина призначеного судом покарання у виді обмеження чи позбавлення волі. У цьому контексті вар-

тий уваги і позитивний вітчизняний законодавчий досвід. Хоча у "старому" Кримінальному кодексі України (як і в ст. 82 КК України 2001 р.) також не було прямо визначено видів таких більш м'яких покарань, однак у ч. 5 ст. 52 КК України 1960 р. було чітко передбачено: "при заміні невідбутої частини позбавлення волі *виправними роботами* (курсив наш – О.Г.) вони призначаються в межах строків, установлених законом для цих видів покарання, і не повинні перевищувати невідбутого строку покарання". Таким чином, заміна невідбутої частини покарання у виді позбавлення волі виправними роботами була допустимою у Кримінальному кодексі України 1960 р. Чому окремі автори вважають, що така заміна є неможливою за Кримінальним кодексом України 2001 р. (який за оцінками багатьох спеціалістів є більш гуманним) за відсутності прямої заборони у ст. 82 КК України, незрозуміло.

Чи допустимо заміняти невідбуту частину покарання у виді обмеження чи позбавлення волі арештом? На нашу думку, допустимо. Дійсно, у судовій практиці трапляються випадки, коли засуджені оскаржують рішення судів першої інстанції з тих мотивів, що замінене їм у порядку ст. 82 КК України покарання у виді арешту, на їх думку, не є більш м'яким (з огляду на суворість режиму відбування), порівняно з невідбутою частиною покарання у виді обмеження волі [3].

Вважаємо, що при вирішенні цього питання треба враховувати такі положення. Система покарань (ст. 51 КК України) чітко визначає меншу суворість арешту порівняно з обмеженням волі та позбавленням волі на певний строк. Арешт як вид покарання зазначений у системі покарань раніше ніж обмеження волі чи позбавлення волі на певний строк, а тому є більш м'яким [4]. Очевидно, що в основу такої законодавчої оцінки покладений критерій меншої строковості арешту (від 3 до 6 місяців), порівняно зі строковістю обмеження волі (від 1 до 5 років) та позбавлення волі на певний строк (від 1 до 15 років). Про це свідчить, зокрема, й положення ст. 72 КК України, згідно з якими одному дню арешту відповідають: один день позбавлення волі, два дні обмеження волі. При формуванні такої пропорції видів покарань законодавцем, очевидно, враховано умови режиму виконання цих покарань.

Отже, вести мову про беззаперечну суворість арешту (порівняно з обмеженням волі), на нашу думку, допустимо лише в тому випадку, якщо невідбута частина покарання у виді обмеження волі замінена на арешт без врахування положень ст. 72 КК України. Аналогічної позиції в цьому питанні дотримуються і суди при ухваленні рішень [5]. Якщо ж невідбута засудженим частина покарання у виді обмеження чи позбавлення волі замінена судом на арешт з урахуванням положень ст. 72 КК України, підстав для скасування або зміни судового рішення у зв'язку з неправильним застосуванням закону України про кримінальну відповідальність нами не вбачається.

Цікаво, а що з цього приводу думають самі засуджені? Видається, що цю проблему потрібно вивчати за допомогою соціологічних методів. Утім уже зараз прогнозуємо, що відповіді респондентів (враховуючи індивідуальне сприйняття режиму відбування покарання) можуть суттєво відрізнятися: комусь краще і далі відбувати 2 роки обмеження волі, а комусь – 6 місяців заміненого арешту.

Ми не виключаємо, що помилки стосовно нерівноцінної, так би мовити, заміни невідбутої частини обмеження волі арештом можуть допускатися судами. Однак наскільки це поширене явище в судовій практиці? Доречно зазначити, що Є.О. Письменський та І.С. Яковець не наводять прикладів з судової практики, обмежуючись лише моделюванням правової ситуації. Нам також не вдалося відшукати в судовій практиці таких незаконних рішень. Можливо, їх просто немає.

Питання про заміну невідбутої частини покарання більш м'яким відбувається за клопотанням (поданням) засудженого, його захисника, законного представника,

органу або установи виконання покарання, прокурора (ч. 1 ст. 539 Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК України)), в якому має бути чітко сформульовано, на яке більш м'яке покарання і на який строк суб'єкт клопотання (подання) просить суд замінити невідбуту частину покарання засудженому. Під час судового розгляду з'ясовується думка учасників процесу щодо заявленого клопотання (подання), які можуть висловлюватися щодо доцільності заміни певної невідбутої частини покарання певним видом і строком відповідного більш м'якого покарання (частини 3, 4 ст. 539 КПК України). У зв'язку з цим, якщо засуджений заперечує стосовно заміни йому невідбутої частини покарання у виді обмеження чи позбавлення волі арештом і судом не встановлено можливості застосувати інші більш м'які види покарань (виправні чи громадські роботи, позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю), – суд має відмовити в задоволенні клопотання про заміну невідбутої частини покарання більш м'яким покаранням. Якщо ж судом встановлено можливість застосувати в порядку ст. 82 КК України окрім арешту й інші більш м'які види покарань, він має задовольнити клопотання і замінити невідбуту частину покарання у виді обмеження чи позбавлення волі відповідним більш м'яким покаранням – виправними чи громадськими роботами, позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю відповідно. Ухвала суду про заміну невідбутої частини покарання більш м'яким може бути оскаржена в апеляційному порядку (ч. 5 ст. 539 КПК України).

Отже, на нашу думку, відмовлятися законодавцю та судам від заміни невідбутої частини покарання у виді обмеження чи позбавлення волі арештом не потрібно. Водночас з метою недопущення погіршення становища засуджених при заміні невідбутої частини обмеження чи позбавлення волі більш м'яким видом покарання (зокрема і арештом) друге речення ч. 1 ст. 82 КК України пропонуємо викласти, наприклад, у такій редакції: "У цих випадках більш м'яке покарання призначається в межах строків, установлених у Загальній частині цього Кодексу для даного виду покарання, і не повинне перевищувати (*з урахуванням положень, передбачених ч. 1 ст. 72 цього Кодексу*) невідбутого строку покарання, призначеного вироком".

Чи є обов'язковим надання засудженим гарантійного листа про своє майбутнє працевлаштування при заміні невідбутої частини покарання виправними роботами? Загалом саму ідею Державної пенітенціарної служби України про надання засудженим документу, що підтверджує майбутнє працевлаштування засудженого, варто оцінити схвально. Однак постає питання: чи має надання цього документу бути обов'язковим для засуджених? На нашу думку, ні.

Ми підтримуємо тих юристів, які вважають, що відсутність довідок про майбутнє місце роботи засудженого не може бути підставою для відмови у застосуванні ст. 82 КК України. Правильно звертає увагу М.В. Романов на ту обставину, що такі довідки ні до чого не зобов'язують роботодавця і мають виключно формальний характер [6, с. 55]. Постає й інше запитання: наскільки такі довідки підтверджують справжні наміри потенційного роботодавця? Не можна виключати, що після очної співбесіди з потенційним робітником і належної перевірки його документів (зокрема, про освіту, кваліфікацію, засудження) своє попереднє рішення про прийом на роботу засудженого власник підприємства, установи, організації може змінити. Обмежуються також у цьому контексті і права тих засуджених, які, не маючи певних зв'язків на волі, не можуть вирішити питання про отримання такої довідки з майбутнього місця роботи і надати її суду, на чому доречно акцентує увагу О. Барков [7, с. 55].

У попередніх публікаціях ми наголошували на перспективності підходу, згідно з яким засуджений, що претендує на умовно-дострокове звільнення, має

розробити план свого подальшого законослухняного життя. Вважаємо, що такий підхід має використовуватися і щодо засуджених, які претендують на заміну невідбутої частини покарання виправними роботами (як і будь-якими іншими більш м'якими покараннями). У цьому плані засуджений має обов'язково відобразити: спосіб життя, який він хоче вести, вид та рід заняття суспільно-корисною діяльністю, потенційне місце роботи та проживання тощо. Якщо реалізація такого плану підтверджується ще й відповідними довідками чи гарантійними листами від потенційного роботодавця − це є додатковою перевагою. Однак відсутність таких довідок чи гарантійних листів не може свідчити про неможливість реального виконання виправних робіт засудженим.

Засуджений має усвідомлювати, що всю відповідальність за невиконання виправних робіт реально несе виключно він, а не роботодавець, який видав довідку чи гарантійний лист про працевлаштування. Видається, що в разі заміни невідбутої частини покарання виправними роботами, засудженому має надаватися суворо визначений строк, протягом якого він має влаштуватися на роботу. У разі ухилення від влаштування на роботу засуджений має направлятися для відбування позбавлення волі чи обмеження волі, призначеного вироком суду відповідно. У цьому контексті варті уваги положення ст. 52^2 КК України 1960 р. (умовне звільнення з місць позбавлення волі з обов'язковим залученням засудженого до праці), що встановлювала: якщо умовно звільнений ухиляється від роботи або систематично чи злісно порушує трудову дисципліну, громадський порядок або встановлені для нього правила проживання, він направляється за ухвалою суду для відбування позбавлення волі, призначеного вироком. При цьому час ухилення від роботи не зараховується, а час, протягом якого умовно звільнений працював, може бути зарахований судом частково або повністю до строку відбування покарання з розрахунку день за день (ч. 5 ст. 52^2 КК України 1960 р.). Вважаємо, подібне положення варто закріпити і в чинному Кримінальному кодексі України. Як варіант пропонуємо ст. 82 КК України доповнити частиною 4^1 такого, наприклад, змісту: "4^1. Якщо особа, якій невідбута частина покарання замінене виправними роботами або громадськими роботами, ухиляється від роботи або систематично чи злісно порушує трудову дисципліну, громадський порядок, вона направляється за ухвалою суду для відбування обмеження чи позбавлення волі, призначеного вироком. При цьому час ухилення від роботи не зараховується у строк відбування покарання, а час, протягом якого особа працювала, може бути зарахований судом частково або повністю до строку відбування покарання з розрахунку день за день".

Чи може невідбута частина покарань у виді обмеження чи позбавлення волі бути замінена триманням в дисциплінарному батальйоні? Відповідь на це питання є негативною. Як відомо, покарання у виді тримання в дисциплінарному батальйоні призначається військовослужбовцям строкової служби (ч. 1 ст. 62 КК України). Однак військовослужбовці, які проходять військову службу за призовом, звільняються із служби достроково у зв'язку з набранням законної сили обвинувальним вироком суду, яким призначено покарання у виді позбавлення волі (п. 1 "в" ч. 3 ст. 26 Закону України "Про військовий обов'язок і військову службу") [8]. У свою чергу, до військовослужбовців строкової служби обмеження волі не застосовується (ч. 3 ст. 61 КК України). Що стосується можливості відновлення строкової служби після засудження, то варто зазначити, що громадяни України, які були засуджені за вчинення злочину до позбавлення волі, обмеження волі, арешту чи виправних робіт, у тому числі зі звільненням від відбування покарання, звільняються від призову на строкову військову службу в мирний час (абз. 7 ч. 1 ст. 18 Закону України "Про військовий обов'язок і військову службу").

Таким чином, втрата статусу військовослужбовця строкової служби у зв'язку з засудженням та неможливість відновлення цього статусу в подальшому є

перешкодою для заміни засудженому в порядку ст. 82 КК України невідбутої частини покарання більш м'яким покаранням у виді тримання в дисциплінарному батальйоні в мирний час.

Чи може невідбута частина покарань у виді обмеження чи позбавлення волі бути замінена службовим обмеженням для військовослужбовців? Відповідь на це питання також є негативною. Військовослужбовці офіцерського складу, які проходять військову службу за призовом, звільняються зі служби достроково у зв'язку з набранням законної сили обвинувальним вироком суду, яким призначено покарання у виді позбавлення волі, обмеження волі або позбавлення військового звання (п. 2 "б" ч. 3 ст. 26 Закону України "Про військовий обов'язок і військову службу"). Аналогічні наслідки настають і для військовослужбовців, які проходять військову службу за контрактом. Контракт припиняється (розривається), а вони звільняються з військової служби у зв'язку з набранням законної сили обвинувальним вироком суду, яким призначено покарання у виді позбавлення волі, обмеження волі або позбавлення військового звання (п. "є" ч. 6 ст. 26 Закону України "Про військовий обов'язок і військову службу").

При цьому особи офіцерського складу, які були засуджені за вчинення злочину до позбавлення волі, обмеження волі, арешту чи виправних робіт, у тому числі зі звільненням від відбування покарання, звільняються від призову на військову службу в мирний час (п. 10.8. Інструкції про організацію виконання Положення про проходження громадянами України військової служби у Збройних Силах України) [9]. У свою чергу, перший або повторний контракт про проходження військової служби не може бути укладено, а громадянин не може бути прийнятий на військову службу за контрактом у разі, коли стосовно особи винесено обвинувальний вирок суду за кримінальною справою і призначено покарання, ведеться дізнання, досудове слідство або кримінальна справа передана до суду, або якщо особа має не зняту або не погашену судимість за вчинення злочину (п. 2.3. Інструкції про організацію виконання Положення про проходження громадянами України військової служби у Збройних Силах України).

Отже, засудження військовослужбовця за вчинення злочину до позбавлення волі чи обмеження волі є перешкодою для заміни такому засудженому в порядку ст. 82 КК України невідбутої частини покарання більш м'яким покаранням у виді службового обмеження для військовослужбовців внаслідок неможливості продовження військової служби в мирний час.

Чи може невідбута частина покарань у виді обмеження чи позбавлення волі бути замінена штрафом? Насамперед, зазначимо, що будь-яких обмежень стосовно заміни невідбутої частини покарання у виді обмеження або позбавлення волі на штраф Верховний Суд України у ППВСУ від 26 квітня 2002 р. № 2 "Про умовно-дострокове звільнення від відбування покарання і заміну невідбутої частини покарання більш м'яким" не встановлює. У судовій практиці судів першої інстанції це питання вирішується позитивно. Вирішуючи питання про заміну невідбутої частини покарання у виді позбавлення волі на більш м'які види покарань, суди замінюють невідбуту частину цього покарання штрафом [10].

Водночас, на думку більшості юристів (з якою ми погоджуємося), особам, що відбувають покарання у виді обмеження чи позбавлення волі, невідбута частина цих покарань не може бути замінена штрафом. Такий спільний правовий висновок ґрунтується на тому, що заміні в порядку ст. 82 КК України підлягають лише строкові, а не одноактні види покарань [2, с. 368; 11, с. 188; 12, с. 185; 13, с. 64; 14, с. 53; 15, с. 112–113]. Аналогічної позиції в цьому питанні дотримуються і суди апеляційної інстанції. Так, у своїй ухвалі від 24 грудня 2013 р. у справі М. апеляційний суд Полтавської області чітко зазначив: "зі змісту закону випливає, що строкове покарання може бути замінене іншим, більш м'яким видом покарання,

яке також має строковий характер. Штраф до таких покарань не відноситься" [15]. Отже, невідбута частина покарань у виді обмеження чи позбавлення волі не може бути замінена штрафом у порядку ст. 82 КК України.

Таким чином, розглядаючи клопотання про заміну невідбутої частини покарання у вигляді позбавлення волі на певний строк, суд може замінити це покарання на обмеження волі, арешт, виправні чи громадські роботи, позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю (у разі, коли злочин, за який засуджений відбуває покарання, був пов'язаний з його посадою або із заняттям ним певною діяльністю). А розглядаючи клопотання про заміну невідбутої частини обмеження волі, суд може замінити це покарання арештом, виправними, громадськими роботами, позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю (у разі, коли злочин, за який засуджений відбуває покарання, був пов'язаний з його посадою або із заняттям ним певною діяльністю).

Перспективним напрямом наукового дослідження в цьому контексті видається розробка рекомендацій щодо визначення судом виду певного більш м'якого покарання, на яке може бути замінена невідбута частина покарання у вигляді обмеження або позбавлення волі.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Яковець І.С.* Умовно-дострокове звільнення та заміна невідбутої частини покарання більш м'яким / І.С. Яковець. – PRI, 2012. – 212 с.

2. *Письменський Є.О.* Теоретико-прикладні проблеми звільнення від покарання та його відбування за кримінальним правом України : монографія / Є.О. Письменський ; наук. ред. д-р юрид. наук, проф. О.О. Дудоров. – Луганськ : РВВ ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка, 2014. – 728 с.

3. Архів апеляційного суду Житомирської області. Справа № 11/544/2010 ; Справа № 11/0690/553/11.

4. Архів апеляційного суду Житомирської області. Справа № 274/1492/14-к.

5. Архів апеляційного суду Житомирської області. Справа № 274/4257/13-к.

6. *Романов М.В.* Звільнення від відбування покарання : навчальний посібник / М.В. Романов. – Х. : Права людини, 2012. – 112 с.

7. *Барков О.* Практика заміни невідбутої частини покарання у виді позбавлення волі більш м'яким / Олексій Барков // Підприємництво, господарство і право. – 2007. – № 3. – С. 119–122.

8. Про військовий обов'язок і військову службу : Закону України від 25.03.1992 № 2232-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/ show/2232-12. –

9. Інструкція про організацію виконання Положення про проходження громадянами України військової служби у Збройних Силах України (затверджена наказом МОУ від 10 квітня 2009 р. № 170 ; зареєстрована в МЮУ 19 травня 2009 р. за № 438/16454) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0438-09. – Назва з екрана.

10. Архів Галицького районного суду Івано-Франківської області. Справа № 341/3297/13-к ; Архів Кагарлицького районного суду Київської області. Справа № 014/158/12-к ; Справа № 368/834/13-к ; Справа № 368/2222/13-к.

11. *Попрас В.О.* Штраф як вид покарання за кримінальним правом України : монографія / В.О. Попрас. – Х. : Право, 2009. – 224 с.

12. *Ус О.* Заміна невідбутої частини покарання більш м'яким / О. Ус // Вісник Академії правових наук України : зб. наук. праць. – 2011. – Вип. № 2 (65). – С. 182–191.

13. *Куц В.* Кримінально-правова природа та види корегування призначеного покарання / В. Куц, Р. Брящей // Вісник прокуратури. – 2012. – № 12. – С. 59–66.

14. *Пономаренко Ю.А.* Штраф як вид покарання у кримінальному праві України (за результатми реформи 2011 р.) : наук. нарис / Ю.А Пономаренко ; наук. ред. Ю.В. Баулін. – Х. : Право, 2012. – 344 с.

15. *Герасименко В.П.* Заміна невідбутої частини покарання більш м'яким при його відбуванні за кримінальним правом України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / В.П. Герасименко. – Х. : Націон. юрид. акад. України імені Ярослава Мудрого, 2007. – 217 с.

16. Архів апеляційного суду Полтавської області. Справа № 545/4284/13-к.

Отримано 31.09.2014

УДК 343.57(094.4)(477)

В.В. Лісняк,
голова Криничанського районного суду
Дніпропетровської області

САНКЦІЇ НОРМ, ПЕРЕДБАЧЕНИХ СТ. 320 КРИМІНАЛЬНОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ

У статті досліджуються санкції кримінально-правових норм про відповідальність за порушення встановлених правил обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів. За результатами порівняння санкцій, передбачених ч. 1 ст. 320 і ч. 1 ст. 309, ч. 1 ст. 320 і ч. 1 ст. 310, ч. 1 ст. 320 і ч. 1 ст. 311 КК України, обґрунтовано висновок про те, що зазначені порушення (ч. 1 ст. 320 КК України) законодавець визнає більш суспільно небезпечним діянням, ніж інші аналізовані злочини. Така ситуація не відповідає об'єктивній реальності. Викладене однозначно свідчить про нехтування законодавцем правилами юридичної техніки.

Ключові слова: *обіг наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів, санкції кримінально-правових норм, покарання за "наркотичні" злочини.*

В статье исследуются санкции уголовно-правовых норм об ответственности за нарушение установленных правил оборота наркотических средств, психотропных веществ, их аналогов либо прекурсоров. В результате сравнения санкций, предусмотренных ч. 1 ст. 320 и ч. 1 ст. 309, ч. 1 ст. 320 и ч. 1 ст. 310, ч. 1 ст. 320 и ч. 1 ст. 311 УК Украины, обоснован вывод о том, что указанные нарушения (ч. 1 ст. 320 УК Украины) законодатель признает более общественно опасным деянием, чем другие анализируемые преступления. Данная ситуация не соответствует объективной рельности. Изложенное однозначно свидетельствует об игнорировании законодателем правил юридической техники.

Ключевые слова: *оборот наркотических средств, психотропных веществ, их аналогов либо прекурсоров, санкции уголовно-правовых норм, наказание за "наркотические" преступления.*

Paper examines several sanctions of criminal norms on the liability for the violation of the rules of traffic of narcotic drugs, psychotropic substances, their analogues or precursors. As a result of a comparison of the sanctions stipulated by p. 1 Art. 320 and p. 1 Art. 309, p. 1 Art. 320 and p. 1 Art. 310, p. 1 Art. 320 and p. 1 Art. 311 of the CC of Ukraine, the conclusion is drawn that these violations (including p. 1 Art. 320 of the Criminal Code of Ukraine) the legislator considers more socially dangerous act, than other analyzed crime. This situation does not meet the objective reality. Abore mentioned indicates the ignoration by the legislator of the rules of legal technique.

Keywords: *traffic of drugs, psychotropic substances, their analogues or precursors, sanctions of criminal law, punishment for drug crimes.*

Покарання за вчинене діяння справедливо визнається найважливішою формою реалізації кримінальної відповідальності. Вид і межі покарання відображені в санкції кримінально-правової норми. Тобто санкція і покарання суть різні поняття. Санкція як частина кримінально-правової норми передбачає негативні

для винуватого наслідки, що настають за порушення встановленого законом відповідного правила поведінки.

Загальний рівень дослідження санкцій у вітчизняній доктрині кримінального права відображений у працях таких науковців, як Н.А. Орловська [1; 2], О.О. Книженко [3; 4]; на спеціальному рівні цю проблему досліджували Д.С. Азаров [5, с. 201–223], Т.А. Денисова і Ю.В. Філей [6], А.А. Музика та О.П. Горох [7; 8]. Окремого дослідження санкцій, передбачених ст. 320 КК України, не проводилося.

Доречно зазначити, що після прийняття Кримінального кодексу України 5 квітня 2001 р. за порушення встановлених правил обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів була посилена відповідальність. Цей факт відображений у Законі України "Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу України щодо посилення відповідальності за незаконний обіг наркотичних засобів, психотропних речовин та прекурсорів, отруйних чи сильнодіючих речовин або отруйних чи сильнодіючих лікарських засобів і одурманюючих засобів" від 6 жовтня 2011 р. № 3826- VI [9].

Завданням статті є дослідження санкцій кримінально-правових норм про відповідальність за порушення встановлених правил обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів; обґрунтування висновку про те, що українському кримінальному законодавству притаманні не лише відносно визначені та альтернативні санкції, а й кумулятивні санкції; порівняння аналізованих санкцій із санкціями відповідних спеціальних норм.

КК України оперує поняттям "санкція", хоча й не містить його визначення. Про санкцію (санкції) йдеться у ч. 4 ст. 52, ч. 2, 3 ст. 53, ч. 2 ст. 55, п. 1 ч. 1 ст. 65, ч. 2, 3 ст. 68, ст. 69, ст. 69-1, ч. 2 ст. 70, ч. 3 ст. 74, а також у пунктах 5 і 10 розділу II Прикінцевих та перехідних положень зазначеного Кодексу. Тобто аналізоване поняття вживається у тринадцяти нормах (а не в шести, як зазначає О.О. Книженко [4, с. 15–16]).

У кримінально-правовій доктрині вирізняють такі санкції: неконкретизовані, абсолютно визначені та відносно визначені, безпосередньо визначені та опосередковано визначені (відсильні), альтернативні та безальтернативні (одиничні), прості та кумулятивні (останні також називають складними або сумарними) [8, с. 80]. Частина з них (зокрема, неконкретизовані та абсолютно визначені санкції) вже не використовується у кримінальному законодавстві.

Науковці класифікують санкції за різними критеріями. У цьому питанні нам імпонує підхід Л.Л. Круглікова. Він пропонує такий поділ кримінально-правових санкцій: залежно від наявності чи відсутності додаткових покарань – *прості* та *кумулятивні*; за кількістю основних видів покарань – *одиничні* та *альтернативні*; за можливістю вибору для суду покарання – *абсолютно визначені* та *відносно визначені* [10, с. 125–129; 11, с. 273–274]. Таку класифікацію поділяють, зокрема, Т.А. Денисова і Ю.В. Філей [6, с. 52], Н.А. Орловська [2, с. 251 – 260], О.О. Книженко [3, с. 76].

На думку більшості українських криміналістів, чинний КК України передбачає лише відносно визначені та альтернативні санкції [12].

Відносно визначена санкція вказує на один вид основного покарання та визначає його нижню і верхню межі. Розрізняють два види відносно визначених санкцій: 1) з нижньою та верхньою межами покарання (при цьому його строк акцентований словами "від" і "до"); 2) з верхньою межею покарання (строк акцентований словом "до"). В останньому випадку для з'ясування нижньої межі санкції необхідно звернутися до статті Загальної частини КК України, яка встановлює нижню межу для відповідного виду покарання.

Альтернативна санкція передбачає два або більше види основних покарань, з яких суд може обрати лише одне. Саме такі санкції домінують у чинному КК України. Є два види альтернативних санкцій: 1) санкція передбачає можливість застосування відносно визначеного або абсолютно визначеного покарання (в останньому варіанті – це санкції, передбачені ст.ст. 348, 379, 400, 443; ч. 4 ст. 404, ч. 2 ст. 438, ч. 1 ст. 442 КК України); 2) санкція містить два або більше відносно визначених покарань (наприклад, відповідно до ч. 1 ст. 157 КК України діяння "караються обмеженням волі на строк до трьох років або позбавленням волі на той самий строк").

Залишаються важливими для нашого часу слова В.П. Малкова про те, що незважаючи на значний обсяг кумулятивних санкцій у кримінальному законодавстві, "навчальна література з кримінального права поняттям "кумулятивні санкції" практично не послуговується" [13, с. 13]. Саме про це свідчить одна з останніх українських праць [14, с. 78–79]. Утім, як противага наведеному, є інший приклад – він доводить наявність у чинному КК України трьох видів санкцій: відносно визначені, альтернативні і кумулятивні [15, с. 89].

У доктрині права кумулятивними називають санкції, що передбачають можливість застосування до правопорушника, крім основного стягнення (покарання) і додаткового стягнення (заходу впливу) [16].

Ми виявляємо солідарність із вітчизняними науковцями (зокрема, А.А. Музикою і О.П. Горохом, О.О. Дудоровим і М.І. Хавронюком) у тому, що українському кримінальному законодавству притаманні і *кумулятивні санкції* – такі, що містять і основне, і додаткове покарання [8, с. 81; 14, с. 89]. При цьому, як зазначають А.А. Музика і О.П. Горох, їх висновок ґрунтується на позиції російських дослідників [17]. Доречно наголосити, що на відміну від кумулятивних санкцій прості санкції не містять додаткових покарань.

Кумулятивні санкції бувають двох видів: прості кумулятивні і складні кумулятивні санкції. У простих кумулятивних санкціях основне (основні) покарання поєднане з одним додатковим покаранням, а в складних кумулятивних санкціях – з кількома додатковими покараннями [8, с. 83].

Санкції за порушення встановлених правил обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів містять кілька видів покарань, що можуть бути застосовані до винуватого. За ч. 1 ст. 320 КК України допустиме призначення таких покарань:

– штраф до сімдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;

– арешт на строк до шести місяців;

– обмеження волі на строк до чотирьох років;

– позбавлення волі на строк до трьох років, з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років (ч. 1 ст. 320 КК України).

Відповідно до ч. 2 ст. 320 КК України (кваліфікований склад злочину) санкція передбачає такі види покарань:

– штраф від сімдесяти до ста двадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;

– арешт на строк від трьох до шести місяців;

– позбавлення волі на строк від трьох до п'яти років, з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років.

Отже, за вчинення злочину, передбаченого ч. 1 ст. 320 КК України, може бути призначено п'ять видів покарань із дванадцяти, визначених у ст. 51 КК України, і чотири види покарань (немає обмеження волі) у разі кваліфікації діяння за ч. 2 ст. 320 цього Кодексу.

З урахуванням положень, наведених вище, санкції за порушення встановлених правил обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів мають бути розпізнані так:

Санкція за злочин, передбачений ч. 1 ст. 320 КК України, є *альтернативною, простою кумулятивною санкцією*. Вона містить чотири основних відносно визначених покарання, з окресленням лише їх верхніх меж, та одне додаткове покарання. Серед альтернативних основних покарань, передбачених санкцією цієї норми, – штраф до сімдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, арешт на строк до шести місяців, обмеження волі на строк до чотирьох років та позбавлення волі на строк до трьох років. Додатковим покаранням є позбавлення права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років. Діяння належить до злочинів середньої тяжкості (ч. 3 ст. 12 КК України).

Санкція за злочин, передбачений ч. 2 ст. 320 КК України, також є *альтернативною, простою кумулятивною санкцією*. Вона містить три відносно визначених покарання (всі вони окреслюють і нижню, і верхню межі відповідних покарань) та одне додаткове покарання. Санкція за цей злочин передбачає збільшені межі покарань: розмір штрафу (від сімдесяти до ста двадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян), строк арешту (від трьох до шести місяців) і строк позбавлення волі (від трьох до п'яти років). Так само, як і за ч. 1 ст. 320 КК України, кваліфікований злочин карається додатковим покаранням – позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років. Аналогічно – діяння належить до злочинів середньої тяжкості (ч. 3 ст. 12 КК України).

Чи є оптимальними аналізовані кримінально-правові санкції? Аби відповісти на це питання необхідно порівняти їх із санкціями відповідних спеціальних норм. Йдеться, зокрема, про зіставлення санкцій за злочини: 1) "порушення встановлених правил посіву або вирощування снотворного маку чи конопель" (ч. 1 ст. 320 КК України) і "незаконний посів або незаконне вирощування снотворного маку ... чи конопель ..." (ч. 1 ст. 310 КК України); 2) "порушення правил виробництва, виготовлення, зберігання ... перевезення, пересилання ... наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів ..." (ч. 1 ст. 320 КК України) і "незаконне виробництво, виготовлення, придбання, зберігання, перевезення чи пересилання наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів без мети збуту" (ч. 1 ст. 309 КК України); 3) "порушення правил виробництва, виготовлення, зберігання ... перевезення, пересилання ... наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів ..." (ч. 1 ст. 320 КК України) і "незаконне виробництво, виготовлення, придбання, зберігання, перевезення чи пересилання прекурсорів з метою їх використання для виробництва або виготовлення наркотичних засобів чи психотропних речовин" (ч. 1 ст. 311 КК України).

Внаслідок запропонованого порівняння маємо такі результати. За ч. 1 ст. 310 КК України відповідні дії караються менш суворо, ніж "порушення встановлених правил посіву або вирощування снотворного маку чи конопель" (ч. 1 ст. 320 КК України). Цей висновок зроблено, зокрема, на підставі того, що незаконний посів або незаконне вирощування снотворного маку чи конопель у відповідній кількості може каратися, наприклад, обмеженням волі на строк до трьох (а не чотирьох) років і не карається позбавленням волі на певний строк, та ще й з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, як це передбачено ч. 1 ст. 320 КК України. До того ж, на відміну від незаконного посіву або незаконного вирощування снотворного маку в кількості до ста рослин чи конопель у кількості до десяти рослин, за що передбачена адміністративна відповідальність (ст. 106-2 КУпАП), настання кримінальної відповідальності за "порушення встановлених правил посіву або вирощування снотворного маку чи конопель" не

пов'язано з кількісними чи якісними параметрами наркотичних засобів. Тобто аналізоване діяння, передбачене ч. 1 ст. 320 КК України, визнається більш суспільно небезпечним, ніж злочин, передбачений ч. 1 ст. 310 КК України. Цей факт законодавчо визначений: порушення зазначених правил, повторимо, віднесено до злочинів середньої тяжкості, а незаконне культивування відповідної кількості снотворного маку чи конопель – до злочинів невеликої тяжкості (ч.ч. 2 і 3 ст. 12 КК України).

Наступне порівняння санкцій також ілюструє законодавчі вади. Згідно з ч. 1 ст. 320 КК України, "порушення правил виробництва, виготовлення, зберігання ... перевезення, пересилання ... наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів ..." карається суворіше, ніж відповідні дії за ч. 1 ст. 309 КК України – "незаконне виробництво, виготовлення, придбання, зберігання, перевезення чи пересилання наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів без мети збуту". В останньому випадку дії караються, зокрема, обмеженням волі на строк до трьох (а не чотирьох) років, і не караються позбавленням волі на певний строк, поєднаним із обов'язковим позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років, як це визначено ч. 1 ст. 320 КК України. Крім того, відповідно до ч. 4 ст. 309 КК України за дії, передбачені частиною першою цієї статті, можливе застосування спеціального виду звільнення від кримінальної відповідальності.

Порівнюючи санкції, передбачені відповідно ч. 1 ст. 320 і ч. 1 ст. 311 КК України, акцентуємо увагу на тому, що незаконні дії з прекурсорами караються менш суворо – лише штрафом до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або обмеженням волі на строк до трьох років. Зазначені дії належать до злочинів невеликої тяжкості, а порушення встановлених правил обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів (ч. 1 ст. 320 КК України) є злочином, повторимо, середньої тяжкості.

Варто також підкреслити, що ч. 4 ст. 311 КК України передбачає заохочувальну норму: "Особа, яка добровільно здала прекурсори, що призначалися для виробництва або виготовлення наркотичних засобів чи психотропних речовин, і вказала джерело їх придбання або сприяла розкриттю злочинів, пов'язаних із незаконним обігом прекурсорів, наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів, звільняється від кримінальної відповідальності за незаконні їх виробництво, виготовлення, придбання, зберігання, перевезення, пересилання (частина перша цієї статті)".

Подібного виду звільнення від кримінальної відповідальності ст. 320 КК України не передбачає.

Отже, за результатами порівняння санкцій, передбачених ч. 1 ст. 320 КК України і ч. 1 ст. 309 КК України, ч. 1 ст. 320 КК України і ч. 1 ст. 310 КК України, ч. 1 ст. 320 КК України і ч. 1 ст. 311 КК України, доходимо висновку про те, що порушення встановлених правил обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів (ч. 1 ст. 320 КК України) законодавець визнає більш суспільно небезпечним діянням, ніж інші аналізовані злочини. Втім, така ситуація не відповідає об'єктивній реальності. Викладене однозначно свідчить про нехтування законодавцем правилами юридичної техніки. Виявлені вади мають бути виправлені шляхом внесення відповідних коректив до ч. 1 ст. 320 КК України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Орловская Н.А.* Уголовно-правовые санкции: проблемы определения, классификации и функционального анализа / Н.А. Орловская. – Одесса : Юрид. літ., 2010. – 296 с.

2. *Орловская Н.А.* Основания и принципы построения уголовно-правовых санкций / Н.А. Орловская. – Одесса : Юрид. літ., 2011. – 624 с.

3. *Книженко О.О.* Санкції у кримінальному праві: монографія / О.О. Книженко. – Х. : НикаНова, 2011. – 336 с.;

4. *Книженко О.О.* Теоретичні засади встановлення санкцій у кримінальному праві : монографія / О.О. Книженко. – Х. : Акта, 2013. – 384 с.

5. *Азаров Д.С.* Злочини у сфері комп'ютерної інформації (кримінально-правове дослідження) : монографія / Д.С. Азаров. – К. : Атіка, 2007. – С. 214–217.

6. *Денисова Т.А.* Кримінально-правові санкції та їх застосування за злочини проти власності : монографія / Т.А. Денисова, Ю.В. Філей. – К. : Центр учбової літератури, 2008. – 217 с.

7. *Музика А.А.* Покарання за незаконний обіг наркотичних засобів : монографія / А.А. Музика, О.П. Горох. – Хмельницький : Вид-во Хмельн. ун-ту управ. та права, 2010. – 256 с.

8. *Музика А.А.* Покарання та його застосування за злочини проти здоров'я населення : монографія / А.А. Музика, О.П. Горох – К. : ПАЛИВОДА А.В., 2012. – 404 с.

9. Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 21. – Ст. 203.

10. *Кругликов Л.Л.* Смягчающие и отягчающие ответственность обстоятельства в уголовном праве (вопросы теории) / Л.Л. Кругликов. – Воронеж, 1985. – 164 с.

11. *Кругликов Л.Л.* Дифференциация ответственности в уголовном праве / Л.Л. Кругликов, А.В. Васильевский. – СПб. : Изд-во "Юрид. центр Пресс", 2002. – 300 с.

12. Кримінальне право України. Загальна частина : підручник для студ. юрид. вузів і факультетів / Г.В. Андрусів, П.П. Андрушко, В.В. Беньківський та ін. ; за ред. П.С. Матишевського та ін. – К. : Юрінком Інтер, 1997. – С. 36–37 ; *Матишевський П.С.* Кримінальне право України. Загальна частина : підруч. для студ. юрид. вузів і факультетів / П.С. Матишевський – К. : А.С.К., 2001. – С. 57 ; *Фріс П.Л.* Кримінальне право України. Загальна частина : підручник для студ. вищих навч. закладів / П.Л. Фріс. – 2-ге вид., допов. і перероб. – К. : Атіка, 2009. – С. 22–23 ; Кримінальне право України. Загальна частина : підручник / за ред. М.І. Мельника, В.А. Клименка. – 5-те вид., перероб. та допов. – К. : Атіка, 2009. – С. 26–27 ; Кримінальне право України. Загальна частина : підручник / за ред. проф. В.В. Сташиса, В.Я. Тація. – 4-те вид., перероб. і допов. – Х. : Право, 2010. – С. 46–47.

13. *Малков В.П.* Избранные труды : в 3 т. / В.П. Малков. – Казань : Изд-во "Познание" Инст-та экон., управ. и права, 2011. – Т. 1. – 483 с.

14. Українське кримінальне право. Загальна частина : підручник / за ред. В.О. Навроцького. – К. : Юрінком Інтер, 2013. – 712 с.

15. *Дудоров О.О.* Кримінальне право : навч. посіб. / О.О. Дудоров, М.І. Хавронюк ; за заг. ред. М.І. Хавронюка. – К. : Ваіте, 2014. – 944 с.

16. *Веремеенко И.И.* Административно-правовые санкции / И.И. Веремеенко. – 1975. – С. 22; *Алексеев С.С.* Общая теория права / С.С. Алексеев. – М., 1981. – Т. 1. – С. 273.

17. Див., наприклад : *Козлов А.П.* Уголовно-правовые санкции : проблемы построения, классификации и измерения / А.П. Козлов. – Красноярск : Изд. Краснояр. ун-та, 1989. – С. 61 ; *Дуюнов В.К.* Проблемы уголовного наказания в теории, законодательстве и судебной практике : монография / В.К. Дуюнов. – Курск, 2000. – С. 242 ; *Лопашенко Н.А.* Основы уголовно-правового воздействия : уголовное право, уголовный закон, уголовно-правовая политика / Н.А. Лопашенко. – СПб. : Изд-во Р. Асланова "Юрид. центр Пресс", 2004. – С. 111–112.

УДК 343.725

В.В. Чус

ПРОБЛЕМА ДЕКРИМІНАЛІЗАЦІЇ НЕЗАКОННОГО ПРИВЛАСНЕННЯ ОСОБОЮ ЗНАЙДЕНОГО АБО ЧУЖОГО МАЙНА, ЩО ВИПАДКОВО ОПИНИЛОСЯ В НЕЇ

У статті досліджені підстави декриміналізації незаконного привласнення особою знайденого або чужого майна, що випадково опинилося у неї, та обґрунтовано висновок про їх допустимість та достатність, а відтак пропонується нова редакція норми до майбутнього Кодексу про кримінальні проступки.

Ключові слова: *незаконне привласнення, знайдене майно, майно, що випадково опинилося у особи, декриміналізація, гуманізація кримінальної відповідальності.*

В статье исследованы основания декриминализации незаконного присвоения найденного или случайно оказавшегося у лица чужого имущества и обосновывается вывод об их допустимости и достаточности, а поэтому предлагается новая редакция нормы для будущего Кодекса об уголовных проступках.

Ключевые слова: *незаконное присвоение, найденное имущество, случайно оказавшееся у лица имущество, декриминализация, гуманизация уголовной ответственности.*

Paper deals with the grounds of the decriminalization of misappropriation of found or accidentally found somebody's property and substantiates the conclusion about their admissibility and sufficiency, and therefore a new wording of the rules in the future CC is suggested.

Keywords: *misappropriation, found property, decriminalisation, humanisation of the criminal liabilite.*

Одним із напрямів гуманізації відповідальності за незаконне привласнення особою знайденого або чужого майна, що випадково опинилося у неї (ст. 193 Кримінального кодексу України – далі КК), є декриміналізація цього злочину та запровадження відповідальності за вчинення цього делікту у так званому Кодексі про кримінальні проступки. Проект Закону України "Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо введення інституту кримінальних проступків" вносився народним депутатом України В.Д. Швецем [1]. Поштовхом до реформування деліктного (кримінального та адміністративного) законодавства була Концепція реформування кримінальної юстиції України, затверджена Указом Президента України від 8 квітня 2008 року № 311/2008. В ній, окрім іншого, пропонувалося з метою гуманізації кримінального законодавства певну частину злочинів трансформувати в кримінальні (підсудні) проступки (далі – кримінальні проступки), обмежити сферу застосування покарань, пов'язаних із позбавленням волі, замінивши їх, наприклад, штрафними санкціями. Кримінально карані діяння поділяти на злочини та кримінальні проступки. При цьому основними критеріями таких змін мають бути: а) ступінь небезпеки та правові наслідки кримінально караного діяння для особи, суспільства і держави; б) практика застосування кримінального та адміністративного законодавства; в) міжнародний досвід захисту людини, суспільства і держави від злочинів та проступків [2].

До категорії кримінальних проступків пропонувалося віднести: а) окремі діяння, що за чинним Кримінальним кодексом України належать до злочинів

невеликої тяжкості, які відповідно до політики гуманізації кримінального законодавства будуть визнані законодавцем такими, що не мають значного ступеня суспільної небезпеки; б) передбачені чинним Кодексом України про адміністративні правопорушення діяння, які мають судову юрисдикцію і не є управлінськими (адміністративними) за своєю суттю (дрібне хуліганство, дрібне викрадення чужого майна тощо). Так звані "кримінальні проступки" мають бути об'єднані в новий Кодекс України про кримінальні проступки. За їх вчинення можуть бути передбачені стягнення у виді короткострокового позбавлення волі, штрафу у певному обмеженому розмірі, позбавлення спеціальних прав, залучення до обов'язкових робіт тощо, а також застосовуватись спеціальна конфіскація. Вчинення кримінальних проступків не матиме таких правових наслідків, як судимість [3, с. 118; 4, с. 309].

Такий підхід до розмежування злочинів і кримінальних проступків мав би забезпечити подальшу гуманізацію кримінального законодавства; спрощену процедуру притягнення до юридичної відповідальності осіб, які вчинили кримінальні проступки; оптимізацію діяльності органів кримінальної юстиції щодо виявлення, розслідування та судового розгляду; можливість оскарження судових рішень у цих справах в інстанційному порядку.

У проекті, що вносився народним депутатом України В.Д. Швецем, усупереч задекларованій вище у Концепції моделі, запропонований інтегрований шлях впровадження кримінального проступку до чинного Кримінального кодексу України. При чому, про створення нового Кодексу України про кримінальні проступки вже не йшлося. Обраний шлях, на нашу думку, є суперечливим, й не може розглядатися як оптимальний за таких обставин: а) назва запропонованого кодексу як "Карний кодекс України" не витримує критики з будь-якого боку, насамперед з позиції гуманізації кримінального законодавства; сприйняття його на рівні пересічної правосвідомості як прояву декриміналізації значної кількості злочинів, що не мають значного ступеня суспільної небезпеки; застосування усталених заходів кримінально-правового впливу тощо; б) кримінальні проступки у проекті набувають якості нової класифікаційної групи злочинів, що не мають суттєвих соціально-правових відмінностей від так би мовити "звичайних злочинів", передбачають ту ж саму кримінальну відповідальність, й що не менш дивно, у якості правового наслідку мають невизначений правовий стан "особи, що притягалась до кримінальної відповідальності"; в) значна кількість запропонованих положень щодо кримінальних проступків у т.зв. "Загальній частині Карного кодексу" є суперечливими за змістом й на практиці будуть породжувати безліч проблем. Це стосується ч. 2 ст. 7 проекту, у якій декларується "якщо особи, зазначені у частині першій цієї статті, за вчинені кримінальні правопорушення зазнали кримінального покарання за межами України, вони не можуть бути притягнені в Україні до кримінальної відповідальності за ці злочини", ст. 70-1 проекту, що встановлює "при сукупності злочинів суд, призначивши покарання (основне і додаткове) за кожний злочин окремо, визначає остаточне покарання шляхом поглинення менш суворого покарання більш суворим або шляхом повного чи часткового складання призначених покарань" тощо.

Головною вадою вважаємо те, що "переведення злочинів до кримінальних проступків" здійснено певною мірою механічно, без урахування цінності об'єкту правової охорони, які не підпадали під ознаки окремих діянь, що за чинним КК відносяться до злочинів невеликої тяжкості, та відповідно до політики гуманізації визнані законодавцем такими, що не мають значного ступеня суспільної небезпеки [5].

Так, у книзі 2 Особливої частини проекту Карного кодексу України безпідставно до кримінальних проступків віднесені діяння, що посягають на життя та

здоров'я людини, а саме: побої і мордування (ст. 448 проекту); погроза вбивством (ст. 450 проекту); незаконне проведення аборту (ст. 452 проекту) тощо. Співставлення Концепції реформування кримінальної юстиції України, затверджена Указом Президента України від 8 квітня 2008 р. № 311/2008 та проекту, що внесений народним депутатом України В.Д. Швецем "Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо введення інституту кримінальних проступків", надає підстави стверджувати, що запропонований проект не може бути внесений на розгляд Верховної Ради України як законодавчий акт щодо впровадження у чинне законодавство України "кримінального проступку", а може розглядатися як проміжний варіант такого рішення. Натомість, доцільним є напрям роботи з вдосконалення та гуманізації закону України про кримінальну відповідальність з метою зменшення кількості кримінально-караних діянь, що не мають значного ступеня суспільної небезпеки, у тому числі, й шляхом виокремлення "кримінальних проступків" у окремий Кодекс України про кримінальні проступки.

Саме механічному переміщенню із Розділу VI Особливої частини КК була піддана ст. 193 КК, що перемістилася у проекті В.Д. Швеця в Розділ III "Кримінальні проступки проти власності". У ст. 483 "Незаконне привласнення особою знайденого або чужого майна, що випадково опинилося у неї", встановлювалася відповідальність за незаконне привласнення особою знайденого чи такого, що випадково опинилося у неї, чужого майна, яке має особливу історичну, наукову, художню чи культурну цінність, що каралося штрафом від ста до ста п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або громадськими роботами до ста двадцяти годин, або виправними роботами на строк до одного року. Отже, як бачимо, ані диспозиція, ані санкція суттєвих редакційних змін не зазнали. З таким підходом погодитися не можемо.

Насамперед ми підтримуємо думку науковців, що найбільш логічним було би створення самостійного Кодексу кримінальних проступків. Шлях розміщення їх у чинному КК не може бути визнаний оптимальним, оскільки вимагав би суттєвої і невиправданої ревізії КК, створив би плутанину в структурі його норм та інститутів. Одночасно, як вже зазначалось, це призвело би до невиправданої криміналізації значного масиву діянь, що негативно відобразилось би на криміногенній ситуації в суспільстві, штучно збільшило би статистичні показники, що, без сумніву, створило би негативне уявлення про політичну ситуацію в країні.

Віднесення незаконного привласнення особою знайденого або чужого майна, що випадково опинилося у неї, до кола кримінальних проступків потребує аргументації. Насамперед, тому що фактично йдеться про декриміналізацію суспільно небезпечного діяння, що мало своє місце в усіх кримінальних кодексах, що діяли на теренах України впродовж останнього сторіччя. Маються на увазі положення щодо привласнення знайденого майна в КК Української СРР 1922 та 1927 рр., КК Української РСР 1960 р., КК України з 1991 р. та новітнього КК 2001 р., досліджені у підрозділі 1.3 як історико-правові передумови встановлення кримінальної відповідальності за незаконне привласнення особою знайденого або чужого майна, що випадково опинилося у неї.

По-перше, на нашу думку, слід звернути увагу на механізм заподіяння шкоди основному безпосередньому об'єкту цього правопорушення, а саме праву власності. Як вже зазначалося, право власності є одним із найголовніших об'єктів кримінально-правової охорони. Його соціальне значення відображене у ст. 1 КК, де вказані найважливіші цінності, правова охорона яких становить завдання закону про кримінальну відповідальність. Серед таких цінностей на другому місці після прав і свобод людини та громадянина законодавець позначає власність. Це підкреслює ставлення до неї як до найважливішого для людини, суспільства й

держави соціального, економічного і правового блага. Утім, ніяк не зменшуючи значення цього об'єкту кримінально-правової охорони, все ж таки наголосимо, що досліджуване правопорушення порушує це право нібито "опосередковано" в сенсі того, що майно, яке становить предмет незаконного привласнення особою знайденого або чужого майна, що випадково опинилося у неї, з обставин, що повністю не залежать від дій винної особи, вийшло із володіння власника або законного володільця й знаходилося у безгосподарному стані. Цей стан потенційно є загрозливим для втраченого або такого, що іншим чином вийшло із володіння власника майна або скарбу, які мають особливу історичну, наукову, художню чи культурну цінність. Тому привласнення певною мірою "розриває" негативний сценарій розвитку причинно-наслідкових зв'язків безгосподарного стану втраченого майна. В іншому випадку, якщо б, скажімо, винний випадково не виявив втрачене майно, воно могло бути знищено природними силами, тваринами тощо.

З цього приводу Д.В. Каменский і Д.О. Калмиков, приєднуючись до думки на основний безпосередній об'єкт досліджуваного злочину у вигляді "права власності", звертають увагу на особливості майна, що випадково вибуло із фактичного володіння власника (українського народу, держави, АРК, територіальної громади, фізичної чи юридичної особи тощо), а у разі незаконного привласнення скарбу, становить особливу історичну, наукову, художню чи культурну цінність, – право власності держави на нього [6, с. 419]. Г.Є. Болдарь під знайденим розуміє майно, яке вже вибуло з фактичного володіння власника або особи, якій воно було доручене, через різноманітні причини (втрата при перевезенні, унаслідок стихії тощо) незалежно від того, знають власники, де воно знаходиться, чи ні. При цьому знаходиться воно у випадковому місці, тобто там, де зазвичай не перебуває [7, с. 294]. Випадковість вибуття майна із фактичного володіння власника не можна вважати обов'язковою ознакою предмету цього злочину. Непоодинокі випадки, коли майно втрачається внаслідок зловмисних вчинків інших осіб, скажімо викрадається й приховується для наступної розтрати, споживання або використання у своїх інтересах.

Отже, на відміну від злочинів так би мовити "прямого і безпосереднього" механізму спричинення злочинної шкоди об'єкту кримінально-правової охорони (крадіжка, грабіж, розбій, шахрайство тощо), незаконне привласнення особою знайденого або чужого майна, що випадково опинилося у неї, має певною мірою менш суспільно небезпечний "похідний, вторинний" характер спричинення шкоди праву власності як основному безпосередньому об'єкту злочину. Це надає підстави вважати, що суспільна небезпека незаконного привласнення особою знайденого або чужого майна, що випадково опинилося у неї, більшою мірою характерна саме для кримінальних проступків, а не злочинів проти власності.

Додатковим аргументом на користь обстоюваної позиції є законодавчі положення в історичному та компаративному вимірі. Так, раніше діюче кримінальне законодавство й доктрина кримінального права відносила привласнення знахідки або скарбу до самостійного, привілейованого складу привласнення чужого майна. Показовою у цій частині є позиція російського законодавця у Кримінальному кодексі РСФРР 1926 р., яка передбачала відповідальність за привласнення з корисною метою чужого майна, ввіреного винному з певною метою або розтрата такого майна, утім відповідальність за привласнення знахідки встановлювалася у ч. 2 ст. 168 як особливий менш тяжкий різновид привласнення чужого майна. Декриміналізація незаконного привласнення знайденого або чужого майна, що випадково опинилося у особи, має місце в численних випадках. Така ситуація спостерігається у кримінальному законодавстві більшості країн СНД та деяких інших, а саме: Російській Федерації, Казахстані, Молдові, Грузії, Таджикистані, Узбекистані, Латвії тощо. Більше того, чинне адміністративне законодавство РФ,

Молдови, Казахстану навіть не передбачають відповідальності за вчинення таких адміністративних правопорушень. Таким чином, у цих країнах встановлюється цивільно-правовий порядок вирішення правового конфлікту, пов'язаного із відновленням права власності на знайдене або чуже майно, що випадково опинилося у особи [8, с. 170]. Виключенням є взаємодія КпАП РБ та КК РБ, де в ст. 10.6 КпАП РБ передбачене адміністративне правопорушення у вигляді привласнення знайденого завідомо чужого майна або скарбу, що тягне попередження або штраф в розмірі до п'яти базових величин (з 01.04.2014 базова величина становить 150 000 білоруських рублів), якщо ж привласнення вчинено в особливо крупному розмірі (в тисячу и більше разів перевищує розмір базового показника, то настає кримінальна відповідальність та покарання у вигляді громадських робіт або штрафу, або арешт на строк до трьох місяців (ч. 1 ст. 215 КК РБ) [9, с. 7].

До кримінально-правових обставин, що можуть зумовлювати декриміналізацію певного кола суспільно шкідливих діянь стало відносять незначне поширення такого діяння та відсутність негативної динаміки його зростання. Незаконне привласнення знайденого або чужого майна, що випадково опинилося у особи, є вкрай рідкісним правопорушенням. Можна навіть говорити про ст. 193 КК, як про недіючу, т. зв. "мертву" норму. В науці кримінального права під так званими мертвими нормами розуміють норми КК, які характеризуються конструктивними недоліками, незавершеністю законодавчої регламентації елементів складу злочину, передбачають неіснуючі умови реалізації кримінально-правових норм, які не знаходять правозастосування в діяльності судово-слідчих органів [10, с. 231].

До очевидних вад складу досліджуваного злочину належать певні обов'язкові ознаки предмету злочину − "майна або скарбу, *які мають особливу історичну, наукову, художню чи культурну цінність*". На нашу думку, саме таке визначення майна, що може бути предметом злочину, у сукупності з випадковим характером цього злочину зіграло "злий жарт" із практикою притягнення до кримінальної відповідальності за ст. 193 КК [11, с. 527]. Якщо раніше, за КК Української РСР 1960 р. за інших однакових умов предметом злочину було окреслено "цінне майно, що завідомо належало державі або громадській організації", то норма певним чином працювала. Цінним повинно було визнаватися майно, що має суттєву вартість (від 50 до 100 руб.), а також таке, що має важливе історичне, художнє, археологічне, культурне та інше народногосподарське значення [12, с. 17]. Досліджено 46 кримінальних справ, у тому числі й у сукупності з іншими злочинами, що розглянуті судами Української РСР у період з 1961 р. до 1983 р. Отже, можна стверджувати, що за вказаних умов норма кримінального закону певною мірою застосовувалась.

Складність також полягає у неможливості встановлення суб'єктивних ознак незаконного привласнення знайденого або чужого майна, що випадково опинилося у особи, у частині усвідомлення винною особою *особливої історичної, наукової, художньої чи культурної цінності майна або скарбу"*. Вказана вимога є некоректною та нездійсненною щодо пересічної особи, яка не має вищої освіти, достатнього життєвого досвіду, спеціальних знань у відповідних галузях життєдіяльності. Навіть щодо експертів у визначенні культурної цінності того чи іншого предмету контрабанди, висуваються вимоги спеціальної вищої освіти у певній галузі, певний досвід експертних досліджень та позначення у висновку експертизи окремих методик свого експертного висновку. За цих обставин вимога усвідомлення особою, яка незаконно привласнила знайдене майно особливої історичної, наукової, художньої чи культурної цінності, є, м'яко кажучи, не зовсім некоректною.

Крім того, слід звернути увагу на непослідовну позицію законодавця, який у випадку дрібного викрадення чужого майна шляхом крадіжки, шахрайства,

привласнення чи розтрати встановлює адміністративну відповідальність у вигляді накладення штрафу від десяти до тридцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або виправні роботи на строк до одного місяця з відрахуванням двадцяти процентів заробітку, або адміністративний арешт на строк від п'яти до десяти діб (викрадення чужого майна вважається дрібним, якщо вартість такого майна на момент вчинення правопорушення не перевищує 0,2 неоподатковуваного мінімуму доходів громадян) (ст. 51 КпАП). Утім, щодо незаконного привласнення особою знайденого або чужого майна, що випадково опинилося у неї, цього не робить.

Розуміючи, що вказане питання виходить за межі предмету цього дослідження, все ж таки стисло окреслимо свою позицію. Здається, що з метою гуманізації кримінальної відповідальності та відповідної гармонізації міжгалузевих зв'язків було б доцільним встановлення адміністративної відповідальності за незаконне привласнення особою знайденого або чужого майна, що випадково опинилося у неї, у великих розмірах Йдеться про розмір привласненого чужого майна, що вчинений однією особою чи групою осіб на суму, яка в двісті п'ятдесят і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян на момент вчинення злочину (примітка 3 ст. 185 КК). Утім, це безумовно самостійне питання, що заслуговує на окреме дослідження.

Важливого значення у питанні декриміналізації незаконного привласнення особою знайденого або чужого майна, що випадково опинилося у неї, набуває соціально-психологічний чинник. Адже на рівні побутової правосвідомості будь-яке протиправне заволодіння чужим майном, а тим більше майном або скарбом, які мають особливу історичну, наукову, художню чи культурну цінність, завжди викликало незгоду та осуд в абсолютної більшості людей. Проте, наявні заборони привласнення знайденого або чужого майна, що випадково опинилося у особи, мають мотивувати цю особу до правомірної правової поведінки, тобто відмови від вчинення цього правопорушення. З цього приводу О.В. Малько зауважував, що одним із результатів оптимального правового регулювання є "заклик до життя необхідної та корисної правової поведінки" [13, с. 65]. Натомість суспільна небезпека досліджуваного злочину незначна, а відтак можуть бути достатніми й заходи примусу, передбачені у проекті Кодексу про кримінальні проступки, що не пов'язані з обмеженням чи позбавленням особистої волі винного. Здебільшого вони повинні мати компенсаційний, майновий характер. Серед заходів впливу слід передбачити застосування штрафу від ста до ста п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або громадськими роботами на строк до двохсот сорока годин, або виправними роботами на строк до двох років. Із зазначених вище обставин пропонується така редакція кримінального проступку:

Стаття № __ "Незаконне привласнення особою знайденого або чужого майна, що випадково опинилося у неї.

Незаконне привласнення особою знайденого чи такого, що випадково опинилося у неї чужого майна або скарбу, які мають культурну цінність, – тягне штраф від ста до ста п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або громадські роботи на строк до двохсот сорока годин, або виправні роботи на строк до двох років".

Запровадження відповідальності за незаконне привласнення особою знайденого чи такого, що випадково опинилося у неї чужого майна або скарбу, які мають культурну цінність у Кодексі про кримінальні проступки, автоматично робить недоцільним кримінальну відповідальність за аналогічне правопорушення. Тому ст. 193 має бути виключена з Кримінального кодексу України. Декриміналізація відповідальності за незаконне привласнення особою знайденого або чужого майна, що випадково опинилося у неї, засвідчить, з одного боку, про практичні кроки щодо гуманізації кримінального законодавства, з іншого, –

позбавляє чинний КК "мертвої норми", яка своєю наявністю ставила під сумніви обґрунтованість встановлення кримінальної відповідальності за вказане правопорушення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Проект Закону України "Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо введення інституту кримінальних проступків" (проект вноситься народним депутатом Швецем В.Д.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511.

2. Концепція реформування кримінальної юстиції України : затверджена Указом Президента України від 8 квіт. 2008 р. № 311/2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // zakon2.rada.gov.ua/laws/show/311/2008.

3. *Романюк І.Ю.* Кримінальний проступок як різновид правопорушень / І.Ю. Романюк // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Дідоренка. – 2008. – № 2. – С. 115–119.

4. *Дмитрук М.* Правова природа кримінального проступку / М. Дмитрук // Право України. – 2011. – № 9. – С. 308–310.

5. *Туляков В.О.* Шляхи гармонізації кримінального законодавства [Електронний ресурс] : зб. статей з питань європейської інтеграції та права. / В.О. Туляков. // Актуальні проблеми європейської інтеграції / за ред. Д.В. Ягунова. – Одеса: Вид-во "Фенікс", 2009. – Вип. 5. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // probation.at.ua/news/2009-06-04-23.

6. Кримінальне право України (Особлива частина) [Текст] : підручник : у 2 т. / за ред. О.О. Дудорова, Є.О. Письменського. – Луганськ : Вид-во "Елтон 2", 2012. – Том 1. – 780 с.

7. Кваліфікація злочинів : навч. посіб. / за ред. О.О. Дудорова, Є.О. Письменського. – К. : Істина, 2010. – 430 с.

8. *Чус О.В.* Генеза кримінальної відповідальності за незаконне привласнення особою знайденого або чужого майна, що випадково опинилося у неї / О.В. Чус // Право і суспільство : наук. журнал. – 2013. – № 2. – С. 166–173.

9. *Василевич С.Г.* Административная ответственность за присвоение найденного имущества по законодательству Республики Беларусь / С.Г. Василевич // Природа, роль и место современного российского государства как важнейшего фактора прогрессивного развития страны : материалы Междунар. науч.-практ. конф., Гомель, 6–7 апр. 2012 г. – Гомель : ГГУ им. Ф. Скорины, 2012. – С. 7–12.

10. *Дмитрук М.* "Мертві норми" КК України : спроба наукового пояснення поняття та причин виникнення [Текст] / М. Дмитрук // Право України. – 2010. – № 6. – С. 226–231.

11. *Чус О.В.* Предмет незаконного привласнення знайденого або чужого майна, що випадково опинилося у особи / О.В. Чус // Актуальні проблеми кримінальної відповідальності : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. 10–11 жовт. 2013 р. / ред. кол. : В.Я. Тацій (голов. ред.), В.І. Борисов (заст. голов. ред.) та ін. – Х. : Право, 2013. – С. 524–527.

12. *Хряпинский П.В.* Уголовная ответственность за присвоение найденного или случайно оказавшегося у виновного государственного или общественного имущества : автореф. дисс. канд. юрид. наук. : 12.00.08 / П.В. Хряпинский ; Харьк. юрид. инст. им. Ф.Э. Дзержинского. – Х., 1983. – 21 с.

13. *Малько А.В.* Эффективность правового регулирования / А.В. Малько // Правоведение. – 1990. – № 6. – С. 61–67.

Отримано 11.11.2014

УДК 343.8

В.О. Останін,
кандидат юридичних наук, доцент
О.М. Кревсун,
здобувач кафедри кримінально-правових дисциплін факультету права та масових комунікацій Харківського національного університету внутрішніх справ

ПРАВОВІ КОЛІЗІЇ ЗАКОНОТВОРЧОГО ОРГАНУ СТОСОВНО ВПРОВАДЖЕННЯ НОВАЦІЙ У КРИМІНАЛЬНЕ ТА КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ЗАКОНОДАВСТВО

У статті приділено увагу наявності правових колізій і прогалин стосовно суспільно корисної праці засуджених після прийняття Верховною Радою України Закону України "Про внесення змін до Кримінально-виконавчого кодексу України щодо адаптації правового статусу засудженого до європейських стандартів" від 8 квітня 2014 р., а також та законопроектам, які містять низку суперечностей із процесами гуманізації, так із іншими статтями кримінального законодавства України.

Ключові слова: *право, обов'язок, гуманізація.*

В статье уделено внимание наличию правовых коллизий и пробелов касательно общественно полезного труда осужденных после принятия Верховным Советом Украины Закона Украины "О внесении изменений в Уголовно-исполнительный кодекс Украины касательно адаптации правового статуса осужденного к европейским стандартам" от 8 апреля 2014 г. и рассмотрены законопроекты, имеющие ряд противоречий как с процессами гуманизации, так и с другими статьями уголовного законодательства Украины.

Ключевые слова: *право, обязанность, гуманизация.*

This paper considers the existence of legal collisions and gaps regarding the social useful work of prisoners after the adoption of the Bill of Ukraine "About Changes to the Criminal-Executive Code of Ukraine about the Adaptation of the Legal Status of a Prisoner to European Standards" from 8th of April 2014. Several bills which have several contradictions with the process of humanization and with the articles of criminal legislation of Ukraine are analyzed.

Keywords: *law, obligation, humanization.*

Українська держава пройшла складний етап історичного розвитку, проголосивши свою незалежність. Як суверенна держава вона отримала можливість сформувати і реалізувати самостійну політику в галузі боротьби зі злочинністю, законодавчо закріпити форми і методи її здійснення. Важливим кроком для досягнення поставленої мети стало прийняття нових Кримінального кодексу України (далі – КК) та Кримінально-виконавчого кодексу України (далі – КВК). Безумовно, це суттєво вплинуло на процедуру призначення, виконання та відбування кримінальних покарань, зумовило визначення стратегії і тактики держави щодо реформування органів та установ, наділених правами і обов'язками виконання покарань.

Проте, однією з головних проблем, що має місце на сьогодні, залишається виникнення суперечностей при застосуванні норм кримінально-виконавчого

законодавства на практиці. Цій проблемі в наукових колах була приділена значна увага, проте належних висновків законодавець не дійшов, породивши тим самим низку суперечностей.

Питання застосування норм КВК України стосовно суспільно корисної праці засуджених на практиці після прийняття зазначеного вище Закону України досліджувалось у працях багатьох науковців, таких як І.Г. Богатирьов, А.П. Гель, О.П. Горох, О.Г. Колб, О.І. Опанасенков, В.М. Трубніков, І.С. Яковець та ін.

Утім, ми зосередимо увагу на певних суперечностях у процесі практичного застосування норм КВК України щодо праці засуджених після внесення відповідних змін у законопроектах, які стосуються кримінального законодавства та готуються до прийняття.

Становлення та розвиток державності на основі норм Конституції є одним із найактуальніших завдань реформування політичної, економічної й правової систем суспільства. Процес державотворення на демократичних засадах відбувається з часу проголошення незалежності, однак досить складно. Це зумовлено перехідним етапом розвитку українського суспільства, низьким рівнем політичної та правової культури населення і політичної еліти країни, відсутністю чіткої та послідовної стратегії державотворення і правотворення, перманентним станом політичної кризи, що супроводжується жорсткою конфронтацією владних структур, поширенням корупції та організованої злочинності.

Ідеї та цінності демократичної правової держави є головними орієнтирами відродження і розбудови української державності, здійснення комплексу соціально-економічних і політико-правових перетворень. Цілком закономірно, що вони отримали своє визнання і нормативне закріплення в Конституції України. Така ціннісна орієнтація на розбудову правової державності зумовлена об'єктивними потребами суспільного й політичного розвитку, зокрема утвердженням принципу верховенства права в усіх сферах життєдіяльності держави і суспільства [1, с. 94–95]. Проте, визначальне місце в будь-якій незалежній державі відводиться законодавчій гілці влади, основною функцією якої є прийняття законів. Ще Ж.-Ж. Руссо говорив, що законодавство – це складний і трудомісткий процес, який передбачає високу професійну майстерність і знання [8, с. 11].

На сьогодні в умовах незалежності Україна, прагнучи до європейської інтеграції, робить все для того, щоб сучасне законодавство відповідало законодавству розвинених країн Європи. Зокрема, засуджені не повинні обмежуватися в своїх законних правах, вироки судів щодо строків призначеного покарання мають бути на більш гуманному рівні, а підстави для застосування інститутів зміни умов тримання до засуджених стали лояльнішими.

Тому законодавець, приймаючи нормативно-правові акти (далі – НПА) та вносячи до них відповідні зміни, не передбачає виникнення правових колізій [2, с. 124]. Однак суперечності в наукових колах можуть виникнути не лише після прийняття законів України, а й після підготовки відповідних законопроектів.

Верховна Рада України, бажаючи якомога швидше привести кримінально-виконавче законодавство України у відповідність до Європейських стандартів, приймає Закон України "Про внесення змін до Кримінально-виконавчого кодексу України щодо адаптації правового статусу засудженого до європейських стандартів" від 8 квітня 2014 р. У цьому НПА закріплюється вже *право,* а не *обов'язок* засуджених працювати в установах виконання покарань (далі – УВП). З одного боку, це є, безперечно, гуманізацією чинного кримінально-виконавчого законодавства, а з іншого – значною проблемою. Справа в тому, що Україна, знаходячись нині у доволі скрутному становищі, має не лише вирішувати свої економічні проблеми, а й дбати про утримання засуджених, витрачаючи на це значні кошти з Державного бюджету.

Однак проблема полягає не лише в цьому. Законодавець вибірково вніс зміни до статей КВК України стосовно праці засуджених, чим породив неузгодженість у процесі застосування до останніх інститутів зміни умов тримання. Наприклад, ч. 1 ст. 100 КВК України передбачає, що залежно від поведінки засудженого і ставлення до праці, *в разі її наявності*, та навчання умови відбування покарання змінюються в межах однієї колонії або шляхом переведення до колонії іншого виду [3, с. 49]. Тобто, в цій нормі статті законодавець закріпив за засудженими право на працю. Проте, чому він не зробив цього в ч. 2 ст. 130 КВК України, яка передбачає обов'язковість праці при застосуванні до засудженого умовно-дострокового звільнення від відбування покарання (далі – УДЗ) або заміни невідбутої частини покарання більш м'яким залежно від досягнення його певного ступеня виправлення? [3, с. 68]. У ч. 3 ст. 6 КВК України, яка передбачає суспільно корисну працю засуджених як один із основних засобів виправлення та ресоціалізації засуджених також зміни внесені не були [3, с. 5].

Натомість у разі застосування до засудженого УДЗ або заміни невідбутої частини покарання більш м'яким, адміністрацією УВП в обов'язковому порядку враховується праця засудженого. Тобто, при цьому можна спостерігати, що одна стаття прямо суперечить іншій. Постає питання: "Яким чином має діяти адміністрація УВП, якщо не в кожній статті КВК України, яка регулює питання щодо застосування зміни умов тримання засуджених, закріплене право на працю?". Невже законодавець, приймаючи зазначений вище закон, не спромігся врахувати наслідків? Натомість, ми можемо лише здогадуватися: відбулося це через неналежний підхід до вирішення питання чи внесені зміни, що породили небажані наслідки, вигідні для когось. Це залишається незрозумілим на сьогодні. Навіть Дж. Локк говорив, що: "Той, хто може створювати закони для інших, – обов'язково повинен бути вище них" [9, с. 137–405].

Також заслуговують на увагу кілька законопроектів, які були підготовлені народними депутатами Верховної Ради України VIII скликання та наразі знаходяться на опрацюванні в комітеті з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності. Зокрема, "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо застосування покарання у виді довічного позбавлення волі" № 1218 від 3 грудня 2014 р. та "Про внесення змін до Кримінального кодексу України (щодо посилення відповідальності за деякі тяжкі та особливо тяжкі злочини)" № 1219 від 3 грудня 2014 р.

Особливу увагу привертає законопроект № 1218 про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо застосування покарання у виді довічного позбавлення волі [4]. У зазначеному НПА, крім інших питань, що стосуються засуджених до довічного позбавлення волі, розглядаються питання щодо застосування до цих осіб інститутів УДЗ та заміни невідбутої частини покарання більш м'яким.

На сьогодні порядок застосування щодо засуджених до довічного позбавлення волі зазначених вище інститутів регулюється чинним законодавством так: особа, яка на підставі ч. 1 ст. 64 КК України засуджена до довічного позбавлення волі, має право після відбуття не менше 20 років призначеного покарання згідно з ч. 7 ст. 151 КВК України подати клопотання про помилування на ім'я Президента України [3, с. 83]. Лише після підписання зазначеного документа засудженому довічне позбавлення волі відповідно до ч. 2 ст. 87 КК України може бути замінене позбавленням волі на строк не менше 25 років, що є заміною невідбутої частини покарання більш м'яким [5, с. 39]. З цих 25 років засуджений має право відбути не менше трьох чвертей строку покарання на підставі ч. 3 ст. 81 КК України [5, с. 36]. Тільки після цього до засудженого може бути застосоване УДЗ. Отже, зрозумілим є те, що право на застосування УДЗ у засудженого виникне лише після відбуття ним 38 років і 7,5 місяців строку покарання [6, с. 159].

Тепер детальніше розглянемо законопроект, в якому одним із питань є порядок застосування інститутів УДЗ та заміни невідбутої частини покарання більш м'яким для засуджених до довічного позбавлення волі. Законодавець пропонує таке: ч. 3 ст. 81 доповнити новим п. 4 такого змісту:

"4) не менше п'ятнадцяти років покарання у виді довічного позбавлення волі".

Так, ч.1 ст. 82 викласти в такій редакції:

"1. Особам, що відбувають покарання у виді обмеження, позбавлення волі або довічного позбавлення волі, невідбута частина покарання може бути замінена судом на більш м'яке покарання. У цих випадках більш м'яке покарання призначається в межах строків, установлених у Загальній частині цього Кодексу для зазначеного виду покарання, і не повинне перевищувати невідбутого строку покарання, призначеного вироком. У разі заміни покарання у вигляді довічного позбавлення волі на більш м'яке покарання може бути лише позбавлення волі на строк не менше 25 років".

Частину 4 ст. 82 доповнити новим пунктом четвертим такого змісту:

"4) не менше десяти років покарання у виді довічного позбавлення волі".

Із запропонованих змін зрозуміло, що законодавець вбачає за доцільне застосувати щодо засудженого до довічного позбавлення волі УДЗ вже через 15 років відбування покарання, а заміну невідбутої частини покарання більш м'яким – через 10 років призначеного покарання на строк не менше 25 років лише у виді позбавлення волі. І тут постає питання: "Чому законодавець не врахував ч. 2 ст. 87 КК України, оскільки саме вона дає підставу для застосування інституту УДЗ для засуджених до довічного позбавлення волі та замінює невідбуту частину покарання більш м'яким?". Відповідь на це запитання також немає.

Наступним НПА, який містить у собі низку суперечностей процесам гуманізації чинного кримінального законодавства є законопроект № 1219 "Про внесення змін до Кримінального кодексу України (щодо посилення відповідальності за деякі тяжкі та особливо тяжкі злочини)" [7]. У цьому документі розглядаються питання щодо встановлення більш суворих строків покарання у виді позбавлення волі, зокрема, від 1 до 25 років за вчинення злочину.

Відповідно до запропонованих змін щодо строків позбавлення волі, постає питання: "Чи можна говорити про гуманізацію кримінального законодавства, якщо зазначений законопроект прямо суперечить цьому принципу?". Отже, помітним є те, що сучасне кримінальне законодавство знаходиться на роздоріжжі, оскільки не лише внесені зміни до КВК України породили чимало неузгоджень, а й проекти відповідних НПА спрямовувати на те саме, набравши чинності.

Таким чином, слід зазначити, що внесені зміни до КВК України від 8 квітня 2014 р. стосовно суспільно корисної праці засуджених, а також підготовлені відповідні законопроекти породили неодностайність поглядів серед вітчизняних учених. Проте на цьому проблема не закінчується. Справа в тому, що відсутність належного правового регулювання питання праці засуджених в УВП сприяє виникненню фактів корупційної спрямованості, яка має місце при застосуванні інститутів зміни умов тримання до останніх. Натомість, запропоновані зміни щодо застосування УДЗ до засуджених до довічного позбавлення волі, не враховуючи помилування, тільки примножать їх. Поки це питання не буде належним чином урегульоване шляхом закріплення відповідних норм у кримінально-виконавчому законодавстві, проблема корупції вирішена не буде.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Україна в 2010 році : щорічні оцінки суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку : монографія / за заг. ред. А. В. Єрмолаєва. – К. : НІСД, 2010. – 528 с.

2. Сучасна наука – пенітенціарній практиці : зб. матеріалів ІІ Міжнар. практ.-конф., Київ, 4 груд. 2014 р. / за ред. В. П. Тихого, Є. Ю. Бараша. – К. : Інст. крим.-викон. служби ; Київський регіональний центр НАПрН України, 2014. – 434 с.

3. Кримінально-виконавчий кодекс України (зі змінами та допов. від 8 квіт. 2014 р.). – К. : Паливода А. В., 2011. – 96 с.

4. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо астосування покарання у виді довічного позбавлення волі : проект Закону України від 3 груд. 2014 р. № 1218 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=52660.

5. Кримінальний кодекс України : чинне законодавство зі змінами та допов. станом на 14 жовт. 2014 р. : (офіц. текст). – К. : Паливода А.В., 2014. – 240 с.

6. Підприємство, господарство і право : наук.-практ. господарсько-прав. журнал. – 2007. – Вип. 7. – 172 с.

7. Про внесення змін до Кримінального кодексу України (щодо посилення відповідальності за деякі тяжкі та особливо тяжкі злочини) : проект Закону України від 3 груд. 2014 р. № 1219 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http : // w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=52661.

8. *Руссо Ж.Ж.* Об общественном договоре. Трактаты / Ж.Ж. Руссо ; пер. с фр. – М. : КАНОН-прес, 1998. – 416 с.

9. *Локк Дж.* Два трактата о правлении / Дж. Локк // Дж. Локк. Сочинения : в 3 т. – М. : Мысль, 1988. – Т. 3. – С. 137–405.

Отримано 07.10.2014

УДК 343.71

Є.В. Дєдов,
здобувач Національного
університету ДПС України

ПОНЯТТЯ ЗЛОЧИННОГО ВИКРАДЕННЯ ЕЛЕКТРИЧНОЇ ЕНЕРГІЇ

Статтю присвячено проблемним питанням законодавчого закріплення поняття злочинного викрадення електричної енергії. Визначено підстави криміналізації злочинних діянь загалом та обґрунтовано фактори, які впливають на криміналізацію протиправного використання електричної енергії, ключовим з яких є суспільна небезпечність цього діяння.

***Ключові слова**: електрична енергія, викрадення електричної енергії, протиправне використання, фактори криміналізації протиправного використання електричної енергії.*

Статья посвящена проблемным вопросам законодательного закрепления понятия преступного хищения электрической энергии. Определены основания криминализации преступных деяний в целом и обоснованы факторы, влияющие на криминализацию противоправного использования электрической энергии, ключевым из которых является общественная опасность данного деяния.

***Ключевые слова:** электрическая энергия, хищения электрической энергии, противоправное использование, факторы криминализации противоправного использования электрической энергии.*

Paper is devoted to the problematic issues, associated with the legislative dispositions of the theft of electricity. In the paper the reasons of the criminalization of the crimes are defined and factors affecting the criminalization of an illegal use of electricity are grounded, the key of which is the social danger of the act.

***Keywords:** electricity, theft of electricity, misuse, factors of criminalization of illegal use of electricity.*

Сучасний світ, що динамічно розвивається, потребує все більшої кількості енергоресурсів, вартість та цінність яких для суспільства невпинно зростає. Такі ресурси перш за все представлені енергомісткими сполуками природного походження, такими як газ, нафта, вугілля, а також найбільш поширеним ресурсом, що широко виробляється практично у всіх державах, – електричною енергією.

Правове регулювання питань споживання електричної енергії становить певну складність, пов'язану з неоднозначністю визначення цієї категорії та її належністю до майна, яке може бути предметом злочинного посягання, що спонукає до більш детального аналізу законодавчих підходів у питаннях припинення правопорушень і перш за все злочинних діянь через відповідні норми чинного законодавства, які мають у повній мірі враховувати специфіку електроенергії та способи, методи і підходи до її протизаконного використання для повноти охоплення такої категорії злочинних діянь і ефективної боротьби з ними.

Останнім часом питаннями дослідження правового регулювання електроенергетичної галузі займалися Г.І. Груба, О.І. Кьоппль, С.С. Немченко, Р.С. Сергєєв та інші науковці. У працях цих науковців порушуються питання про особливий

характер електричної енергії як товару та її матеріальні властивості у зв'язку з цим, а також запропоновані відповідні підходи до відповідальності за правопорушення у сфері електроенергетики. Водночас питань кримінальної відповідальності, пов'язаних з викраденням електроенергії та розслідування цієї категорії злочинів, торкалися такі науковці, як Н.О. Антонюк, С.А. Вельможний, Д.В. Каменський, Ю.В. Кириченко, В. М. Куц, Т.А. Чумаченко тощо.

Враховуючи зміст зазначених праць, доцільно звернути увагу на питання підстав розслідування та умов притягнення до кримінальної відповідальності за правопорушення, вчинені у сфері викрадення електричної енергії, а також фактори, що на них впливають. Це дасть змогу більш глибоко та ґрунтовно з'ясувати поняття та сутність цієї категорії злочинів.

Мета та завдання наукової статті полягають у з'ясуванні поняття та сутності протиправного використання електричної енергії для удосконалення методики розслідування та обґрунтуванні необхідності існування окремого складу злочину щодо цього діяння.

Для суспільства та держави актуальними є питання, що стосуються протидії злочинності, та чинники, які зумовлюють використання кримінально-правових засобів. У доктрині наук кримінального напряму є ряд обставин (підстав, факторів, причин тощо), які впливають на визнання суспільно небезпечного діяння злочином, пов'язаних з теоріями криміналізації або декриміналізації [1, с. 14–15; 2, с. 75; 3, с. 110].

У кримінально-правовій доктрині існують декілька позицій щодо підстав або обставин, що зумовлюють криміналізацію тих чи інших діянь. На нашу думку, необхідно звернути увагу на погляди О.І. Коробєєва, який пропонує виділяти три групи підстав: 1) юридично-кримінологічні; 2) соціально-економічні; 3) соціально-психологічні [1, с. 210]. Такої класифікації обставин криміналізації дотримуються також П.Л. Фріс, С.С. Мірошниченко і О.О. Титаренко, які серед найсуттєвіших обставин криміналізації виділяють: суспільну небезпечність діяння; несприятливу динаміку певного виду суспільно небезпечних діянь; необхідність впливу за допомогою кримінально-правових заходів; засудження суспільством діяння, що оголошується злочином; наявність можливостей системи кримінальної юстиції для реалізації кримінально-правової охорони [4, с. 258; 5, с. 54–55].

Дещо іншу думку має В.В. Кузнєцов, який рушійною силою вдосконалення кримінального законодавства вважає міжнародно-правовий, конституційно-правовий, судовий, економічний, політичний, кримінологічний, соціально-правовий і нормативний фактори [6, с. 37–38].

Деякі автори, зокрема Г.А. Злобін, принципи криміналізації поділяються на: 1) соціальні та соціально-психологічні; 2) системно-правові та кримінально-правові [2, с. 74]. Д.О. Балобанова до підстав кримінально-правової заборони зараховує: 1) суспільну небезпеку; 2) типовість і достатню поширеність антигромадської поведінки; 3) динаміку суспільно небезпечних діянь з урахуванням причин і умов, що їх породжують; 4) необхідність впливу кримінально-правовими заходами; 5) врахування можливостей системи кримінальної юстиції в протидії тим або іншим формам антигромадської поведінки, а також як їхня складова – наявність матеріальних ресурсів для реалізації кримінально-правової заборони; 6) співвідношення позитивних і негативних наслідків криміналізації. Окремо вона виділяє групу соціально-психологічних підстав криміналізації: рівень суспільної правосвідомості й психології та історичні традиції [7, с. 117–119].

Ми ж погоджуємося з точкою зору тих криміналістів, які вважають суспільну небезпечність діяння (поведінки) єдиною підставою криміналізації діяння. Так,

слушним є погляд А.Н. Трайніна про те, що суспільна небезпечність є системною ознакою всього складу злочину, тому вона нібито "забарвлює" об'єктивні і суб'єктивні його елементи [9, с. 112–113].

Враховуючи таке розмаїття поглядів, варто сформувати власне бачення чинників (факторів) криміналізації викрадення електричної енергії.

Дійсно, саме суспільна небезпека багато в чому формує сприйняття діяння як злочинного, адже у випадку, коли така небезпека незначна або відсутня майже повністю, криміналізація діяння є непотрібною або навіть шкідливою – іде в розріз з суспільними цінностями.

Водночас не слід применшувати ролі інших факторів, які теж мають значний вплив на криміналізацію. Для їх класифікації може бути використана думка О.І. Коробєєва про те, що є юридико-кримінологічні, соціально-економічні і соціально-психологічні підстави криміналізації [1, с. 210], які можна доповнити також історичними підставами.

Юридично-кримінологічні підстави визначають переш за все юридичну можливість та доцільність визнання того чи іншого суспільно-небезпечного діяння. У цьому плані питання викрадення електроенергії в повній мірі відповідає зазначеним вище критеріям: 1) правові основи регулюються Законом України "Про електроенергетику" та іншими галузевими актами; 2) створена та функціонує належна система контролю, обліку та нагляду в цій сфері; 3) у правовому полі вцілому та кримінальному зокрема відсутні перепони для віднесення цього виду діяння до кримінально-караних.

Історичні фактори криміналізації загалом проявляються в сучасному стані розвитку суспільства, в тому числі технологічному, що обумовлений повсякденним використанням електричної енергії і відповідним досвідом протидії її незаконному використанню як на національному, так і на міжнародному рівнях, у результаті чого було сформовано необхідність посилення відповідальності за ці діяння.

В аспекті викрадення електроенергії соціально-економічні фактори проявляють особливо гостро, поза як, з одного боку, електроенергія є товаром, що продається та має свого власника і відповідну ціну, з іншого – вона багато в чому невіддільна від існування сучасного суспільства.

Соціально-психологічні підстави криміналізації мають свій прояв у системі суспільних відносин, яка є загальноприйнятною. В українському суспільстві у зв'язку з цим виділяються такі фактори, як неприйнятність заволодіння чужим майном, незаконність збагачення за рахунок викрадень, необхідність протидії посяганням на власність інших осіб. Разом з цим, існує і деформація суспільної свідомості: толерантне ставлення до викрадень майна держави та суб'єктів господарювання, на відміну від незаконного заволодіння майном громадян.

Стосовно викрадень електричної енергії, то це питання значною мірою перебуває під впливом зазначеної деформованої суспільної свідомості. Так, загалом члени суспільства розуміють неправильність і протиправність викрадень електроенергії, проте відносяться до цього з набагато більшою долею розуміння та терпимості, на відміну від крадіжки, наприклад, майна членів суспільства як таємним, так і відкритим способом. У зв'язку з цим, наявність кримінального покарання, в тому числі судимості, є тим фактором, який утримує більшість громадян від вчинення таких діянь.

Повертаючись до суспільної небезпечності як основного фактору криміналізації, потрібно зазначити, що у випадку електроенергії законодавець йшов від зворотного: спочатку створив систему регулювання енергетики, а вже потім увів кримінальну відповідальність за її викрадення. Водночас у питаннях суспільного

ставлення, враховуючи окреслену вище деформацію суспільної свідомості, законодавець йшов практично всупереч думці, яка склалася в суспільстві, зокрема і в аспекті неконтрольованого використання електроенергії з боку населення.

Таким чином, на питання криміналізації викрадення електричної енергії впливає цілий ряд факторів, серед яких юридично-кримінологічні (наявність належного правового регулювання електроенергетики, функціонування системи контролю за нею з функцією виявлення порушників, відсутність правових перепон для криміналізації діяння), історичні фактори (повсюдність використання та наявність історичних передумов і досвіду протидії як на національному, так і на міжнародному рівнях), соціально-економічні (товарний характер електроенергії, її важливість для існування суспільства в аспектах енергетичної безпеки, фінансових надходжень та соціальної складової), соціально-психологічні (загальна неприйнятність заволодіння чужим майном, а також деформованість суспільної свідомості в аспекті викрадення електроенергії, в подоланні якої ключову роль відіграє саме кримінальна відповідальність за такі діяння). Основним фактором, який підсумовує та визначає потребу в кримінальній відповідальності за викрадення електроенергії, є суспільна небезпечність цього діяння, при цьому окреслені вище фактори виступають як його передумова, але визначальне значення навіть в супереч окремим з них належить саме йому.

Загалом нормою ч. 1 статті 188^1 Кримінального кодексу України визначено, що кримінально-караним є викрадення електричної або теплової енергії шляхом її самовільного використання без приладів обліку (якщо використання приладів обліку обов'язкове) або внаслідок умисного пошкодження приладів обліку чи в будь-який інший спосіб, якщо такими діями завдано значної шкоди. При цьому шкода визнається значною, якщо вона в сто і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян.

Електроенергія, як зазначає С.А. Вельможний, є товарною продукцією та в правовому значенні виступає майном, і правопорушення в електроенергетиці тягнуть за собою встановлену законодавством України цивільну, адміністративну й кримінальну відповідальність [10, с. 8]. У свою чергу, Т.А. Чумаченко стверджує, що електричну та теплову енергію як предмет злочину, передбаченого ст. 188^1 Кримінального кодексу України (далі – КК України), не можна вважати майном, а названі види енергії є товаром (товарною продукцією), який відрізняється від інших товарів особливими споживчими якостями та фізико-технічними характеристиками. Ураховуючи це, нею зроблений висновок про недоцільність визнання незаконного використання (споживання) електричної енергії діянням, пов'язаним з викраденням [11, с. 8–9].

Тобто науковцем регламентується позиція, згідно з якою викрадення не охоплює всіх можливих способів та характеристик, діянь, пов'язаних з незаконними використанням електричної енергії, з чим слід цілком погодитися, зважаючи на те, що викрадення, на думку переважної більшості дослідників, – це незаконне заволодіння майном або правами на майно, на що, зокрема, звертають увагу такі відомі науковці, як В.В. Сташис, В.Я. Тацій, М.І. Мельник, М.І. Хавронюк. Останні акцентують увагу на тому, що предмет абсолютної більшості злочинів проти власності – це *майно* (речі матеріального світу, яким притаманні специфічні ознаки фізичного, економічного та юридичного характеру).

Спробуємо застосувати зазначені ознаки до електричної енергії: 1) за фізичними характеристиками вона не може бути пошкоджена або знищена; 2) за економічними ознаками електроенергія безсумнівно має споживчу вартість та штучне походження; 3) юридичні ж її ознаки в аспекті належності іншим особам і чужий

характер для винного є відносно формальними, оскільки перехід права власності фіксується в момент споживання, а у разі споживання без обліку чи договору такий факт загалом відсутній.

Враховуючи зазначене явище, можна зробити висновок, що термін "викрадення" не може в повній мірі охопити сутність діяння, пов'язаного з незаконним заволодінням електричною енергією, в тому числі через її безоплатне використання. Отже, є слушною пропозиція Т.А. Чумаченко переформатувати зміст статті 188[1], подавши нову назву у вигляді "незаконного використання електричної або теплової енергії" і відповідно змінивши її зміст, включивши до якого незаконність дії через безоблікове споживання (без відповідного дозволу), самовільне підключення, втручання в роботу приладів обліку, технічних засобів передачі та розподілу енергії [11, с. 202].

Проте одразу слід зауважити, що існує і думка Н.О. Антонюк [12, с. 40], за якою диспозиція ст. 188 № КК України не відповідає теоретичним положенням науки кримінального права, оскільки диспозиція ст. 192 КК України повністю охоплює злочинні діяння з ухилення від оплати за споживання енергії. Натомість Ю.В. Кириченко зазначає, що виокремлення незаконного використання електроенергії в самостійний злочин є в цілому соціально обумовленим рішенням [13, с. 9]. Аналогічно підходить до цього питання і його співавтор В.М. Куц [14, с. 52–53]. Дещо відмінну, але подібну до зазначеної позицію обстоює і С.А. Вельможний [10, с. 8]. Отже, слід наголосити на необхідності визнання незаконного використання електричної енергії як самостійного складу злочину, предмет якого полягає в посяганні на електроенергію, специфічними підходами до вчинення якого є незаконне підключення до електромереж, втручання в роботу приладів обліку тощо.

Відповідно, стаття 188[1] КК України потребує уточнення шляхом винесення таких змін і доповнень: 1) врахувати специфіку електроенергії як товарної продукції, а не майна, яке може підлягати викраденню, результатом чого повинно стати виключення терміну "викрадення" та заміна його на термін "протизаконне використання"; 2) передбачити замість діянь у вигляді викрадення електричної енергії конкретну сукупність протиправних кримінально-караних діянь, у тому числі шляхом безоблікового використання, самовільного підключення, втручання в роботу приладів обліку, технічних засобів постачання та розподілу електричної енергії тощо, що відображають сучасні способи, методи та форми вчинення цього виду злочинних діянь; 3) зберегти в існуючому зараз вигляді таку ознаку цього протиправного кримінального-караного діяння, як значна шкода та кваліфікований склад злочину щодо вчинення зазначеного діяння повторно або за попередньою змовою групою осіб.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Коробеев А.И.* Уголовно-правовая политика : тенденции и перспектива : монография / А.И. Коробеев, А.В. Усс, Ю.В. Голик. – Красноярск : Изд-во Краснояр. ун-та, 1991. – 238 с.

2. *Злобин Г.А.* Основания и принципы уголовно-правового запрета / Г.А. Злобин // Советское государство и право. – 1980. – № 1. – С. 70–77.

3. Основания уголовно-правового запрета : криминализация и декриминализация : монография / В.Н. Кудрявцев, П.С. Дагель, С.Г. Келина и др. ; отв. ред. В.Н. Кудрявцев, А.М. Яковлев. – М. : Наука, 1982. – 304 с.

4. Фріс П.Л. Кримінально-правова політика Української держави : теоретичні, історичні та правові проблеми : монографія / П.Л. Фріс. – К. : Атіка, 2005. – 332 с.

5. *Мірошниченко С.* Підстави та принципи криміналізації суспільно небезпечних діянь / С. Мірошниченко, О. Титаренко // Вісник прокуратури. – 2008. – № 3. – С. 51–57.

6. *Кузнєцов В.В.* Сучасні фактори нормотворення у сфері кримінального права / В.В. Кузнєцов // Вісник Верховного Суду України. – 2007. – № 12. – С. 37–39.

7. *Балобанова Д.О.* Теорія криміналізації : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / Д. О. Балобанова ; Одес. нац. юрид. академія. – Одеса, 2007. – 208 с.

8. *Тоболкин П.С.* Социальная обусловленность уголовно-правовых норм : монография / П.С. Тоболкин. – Свердловск : Средне-Уральское книжное изд-во, 1983. – 176 с.

9. *Трайнин А.Н.* Общее учение о составе преступления / А.Н. Трайнин. – М. : Госюриздат, 1957. – 363 с.

10. *Вельможний С.А.* Основи методики розслідування викрадень електроенергії шляхом її самовільного використання : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 / С.А. Вельможний ; Харківський нац. універ. внутрішніх справ. – Х., 2009. – 17 с.

11. *Чумаченко Т.А.* Викрадення електричної або теплової енергії шляхом її самовільного використання (ст. 188[1] КК України) : кримінально-правова характеристика : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 / Т.А. Чумаченько ; Київський нац. універ. ім. Т. Шевченка. – К., 2008. – 223 с.

12. *Антонюк Н.О.* Кримінальна відповідальність за заподіяння шкоди шляхом обману чи зловживання довірою : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 / Н.О. Антонюк ; Львівський нац. універ. ім. І.Франка. – Л., 2006. – 219 с.

13. *Кириченко Ю.В.* Кримінальна відповідальність за викрадення електричної або теплової енергії : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 / Ю.В. Кириченко ; Дніпропетровський нац. універ. внутрішніх справ. – Дніпропетровськ, 2009. – 22 с.

14. *Куц В.М.* Об'єкт незаконного використання електричної та теплової енергії / В.М. Куц, Ю.В. Кириченко // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2008. – № 3. – С. 49–54.

Отримано 29.09.2014

КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС ТА КРИМІНАЛІСТИКА. ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВА ДІЯЛЬНІСТЬ

УДК 343.132

В.І. Фаринник,
заслужений юрист України,
кандидат юридичних наук
О.Ю. Татаров,
заслужений юрист України,
доктор юридичних наук, доцент

УДОСКОНАЛЕННЯ ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ПОРЯДКУ ПРОВЕДЕННЯ ОБШУКУ

Охарактеризовано сутність обшуку при проведенні досудового розслідування. Визначено проблеми кримінальної процесуальної регламентації обшуку та обґрунтовано необхідність внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України.

Ключові слова: *обшук, процесуальний примус, забезпечення кримінального провадження, слідчий.*

Охарактеризована сущность обыска при проведении досудебного расследования. Определены проблемы уголовной процессуальной регламентации обыска и обоснована необходимость внесения изменений в Уголовный процессуальный кодекс Украины.

Ключевые слова: *обыск, процессуальное принуждение, обеспечение уголовного производства, следователь.*

The essence of the search during pre-trial investigation is characterized. Several problems of criminal procedural regulation of a search and the necessity of making amendments to the Criminal Procedural Code of Ukraine are defined.

Keywords: *search, procedural coercion, provision of criminal proceedings, investigator.*

Відповідно до ст.ст. 223, 234 Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК України) обшук є одним із різновидів слідчих (розшукових) дій, що спрямовані на отримання (збирання) доказів або перевірку вже отриманих доказів у конкретному кримінальному провадженні [1].

Водночас у науковій літературі поширеною є й думка щодо визначення обшуку як заходу процесуального примусу. Зокрема, К.Б. Калиновський та О.В. Смірнов відносять обшук (разом із зобов'язанням про явку, приводом, затриманням, ексгумацією, виїмкою, накладенням арешту на поштово-телеграфні відправлення, отриманням зразків для порівняльного дослідження) до заходів процесуального примусу, що забезпечують отримання доказів [3]. Аналогічної думки дотримується й Ю.П. Аленін та С.М. Смоков. [4, с. 119–120; 5].

О.Б. Муравін визначає обшук (разом із оглядом, отриманням зразків для порівняльного дослідження та направленням підозрюваного до медичної установи для експертного дослідження) як захід процесуального примусу, спрямований на виявлення і процесуальне закріплення доказів [6, с. 100].

У свою чергу, на думку А.В. Молдована, обшук, а також виїмка та освідування є ні чим іншим, як заходами процесуального примусу, спрямованими на забезпечення засобів доказування [7, с. 28]. В.В. Назаров пропонує віднести обшук до заходів процесуального примусу, спрямованих саме на забезпечення процесу доказування [8, с. 143–144].

При цьому слід погодитися із поглядами Л.М. Лобойка про те, що подібні підходи до визначення системи заходів процесуального примусу є не зовсім правильними, адже вони не засновані на ознаках, які притаманні саме цим заходам [9, с. 181]. Саме тому, на нашу думку, до заходів процесуального примусу не повинні включатися слідчі (розшукові) дії (насамперед, обшук, отримання зразків для експертизи, огляд, освідування), оскільки вони є засобами доказування. Заходами кримінального процесуального примусу є лише передбачені кримінальним процесуальним законом заходи примусового характеру, які застосовуються тільки уповноваженими на те посадовими особами та державними органами до підозрюваного, обвинуваченого, потерпілого, свідка, а також до інших осіб, які беруть участь у кримінальному провадженні, з метою недопущення дійсних і можливих перешкод, які виникають та не дають можливості реалізувати завдання кримінального судочинства.

У зв'язку з цим, вважається, що в новому КПК України заходи процесуального примусу визначені саме як заходи забезпечення кримінального провадження, а відповідно обшук до них не відноситься.

При цьому аналіз норм КПК України свідчить про безпосередній діалектичний зв'язок такої слідчої (розшукової) дії, як обшук та ряду заходів забезпечення кримінального провадження (тимчасового доступу до речей і документів, тимчасового вилучення майна та затримання).

Зокрема, у разі невиконання ухвали про тимчасовий доступ до речей і документів слідчим суддею може бути постановлено ухвалу про дозвіл на проведення обшуку (ч. 1 ст. 166 КПК України). Під час обшуку може здійснюватися тимчасове вилучення майна (ч. 2 ст. 168 КПК України), при цьому під час затримання особи може проводитися обшук (ч. 3 ст. 208 КПК України).

Таким чином, обшук, не являючись безпосередньо заходом процесуального примусу, є ефективним інструментом реалізації заходів забезпечення кримінального провадження. Лише за 11 місяців 2014 року слідчими суддями розглянуто понад 56 тис. клопотань про проведення обшуку, 46 тис. з яких задоволено, і лише у 9,2 тис. випадків судом було відмовлено в проведенні обшуків.

Основними причинами відмови в задоволенні клопотання про проведення обшуку були недотримання вимог, встановлених ст. 234 КПК України, як до змісту клопотання, так і до його оформлення, зокрема: неприєднання до клопотання документів на житло, де планується проведення обшуку, відомостей про фактичного власника житла, відомостей про речі та документи, які планується відшукати, недоведеність стороною обвинувачення необхідності проведення обшуку тощо.

Згідно з ч. 1 ст. 234 КПК України обшук проводиться з метою виявлення та фіксації відомостей про обставини вчинення кримінального правопорушення, відшукання знаряддя кримінального правопорушення або майна, яке було здобуте в результаті його вчинення, а також встановлення місцезнаходження розшукуваних осіб.

Викладений у зазначеній нормі КПК України перелік об'єктів, які має право відшукувати під час проведення обшуку сторона обвинувачення, є вичерпним і розширеному тлумаченню не підлягає. Тому теоретично особам, до яких прийшли з обшуком, повинно бути легко відстоювати свої права в тому разі, якщо під час обшуку вилучають предмети і документи, які не є ні знаряддям кримінального правопорушення, ні майном, здобутим у результаті його вчинення.

Проте досить часто прогресивні норми КПК України тлумачаться по іншому. Нерідко в клопотанні як підстави для обшуку абстрактно зазначається необхідність виявлення та фіксації відомостей про обставини вчинення кримінального правопорушення. У разі позитивного його вирішення сторона обвинувачення може вилучати практично все, а потім вже тривалий час розбиратися, чи стосуються вилучені предмети або документи кримінального правопорушення чи ні.

Адвокатська практика свідчить, що досить часто обшук використовується для здійснення психологічного тиску на осіб, які володіють чи розпоряджаються майном, що знаходиться в місці проведення обшуку. При цьому зовсім не обов'язково, щоб ці особи безпосередньо стосувалися кримінального правопорушення.

При цьому слід зазначити, що новим КПК України передбачено чимало новел, які спрямовані на захист прав громадян. Зокрема, на відміну від Кримінально-процесуального кодексу України 1960 року, визначено вичерпний перелік суб'єктів, які мають право проводити обшук (прокурор, слідчий) [2]. Раніше, незважаючи на загрозу, що несе в собі обшук, його проведення нерідко доручалося правоохоронцям, які не мали достатньої професійної підготовки (дільничні інспектори міліції, оперативні уповноваженні). На жаль, і на сьогодні трапляються випадки проведення обшуків оперативними працівниками за дорученнями слідчих. Слід погодитися, що така практика суперечить основним ідеям КПК України та повинна бути виключена з діяльності правоохоронців шляхом внесення відповідних змін до КПК України.

Ефективною спробою законодавця захистити громадян є також покладання на особу, яка проводить обшук, обов'язку вжиття належних заходів для забезпечення присутності осіб, чиї права і законні інтереси можуть бути обмежені або порушені. Також, як і для інших слідчих дій, встановлено необхідність проведення обшуку в період часу, коли буде завдано найменшої шкоди звичайним заняттям особи. Введено вимогу вручення копії ухвали суду особі, у якої проводиться обшук, до початку його проведення.

Важливим є і скасування вимоги присутності замість власника уповноважених представників житлово-експлуатаційної комісії або органів місцевого самоврядування. КПК України вимагає залишити копію ухвали на видному місці та забезпечити збереження майна.

Позитивним у цілому є закріплення в КПК України вимоги щодо проведення обшуку в обсязі, необхідному для досягнення його мети, та віднесення речей та документів, які не входять до переліку, щодо якого прямо надано дозвіл на відшукання в ухвалі суду, до тимчасово вилученого майна.

Проте закріплення зазначених норм в КПК України не забезпечило в повній мірі ефективного дотримання прав громадян.

Зокрема, згідно зі ст. 236 КПК України слідчий, прокурор вживає належних заходів для забезпечення присутності під час проведення обшуку осіб, чиї права та законні інтереси можуть бути обмежені або порушені. До речі, така вимога задекларована і ст. 223 КПК України та стосується усіх без винятку слідчих дій, але на практиці практично не реалізується.

Досить часто особи, в яких проводиться обшук, не мають змоги скористатися кваліфікованою юридичною допомогою навіть за наявності договору з адвокатом про надання юридичних послуг. Не завжди допускаються адвокати до участі в проведенні обшуку. Причиною цього є те, що в КПК України не передбачено такого суб'єкта, як адвокат у кримінальному провадженні. Докази ж щодо необхідності захисту громадян правовими методами, закріпленими в Конституції України, не завжди сприймаються стороною обвинувачення.

Оскільки в більшості випадків обшук проводиться на початкових етапах розслідування, коли процесуальний статус осіб, у яких здійснюється обшук, ще

не визначений і участь захисника в слідчій дії прямо не передбачена. У КПК України задекларовано право свідка користуватися під час участі в проведенні процесуальних дій правовою допомогою адвоката, та це право реально не використовується саме через відсутність в особи на момент проведення обшуку будь-якого процесуального статусу.

Нерідко адвокати не можуть потрапити до місця проведення обшуку через недопущення їх не особою, яка здійснює обшук, а працівниками правоохоронних органів, що забезпечують охорону місця проведення слідчої дії. Надалі поясненнями недопуску може бути неможливість отримання відповідного дозволу слідчого, який був зайнятий проведенням слідчої дії.

Проблемним є також те, що не передбачено процесуальної можливості оскарження рішення слідчого, прокурора про недопущення адвоката до проведення обшуку. У ст. 303 КПК України ("Рішення, дії чи бездіяльність слідчого або прокурора, які можуть бути оскаржені під час досудового розслідування, та право на оскарження") відсутня така норма.

Таким чином, виникає необхідність врегулювання зазначеної проблеми шляхом зобов'язання слідчого, прокурора вживати заходів забезпечення присутності під час проведення обшуку не тільки осіб, чиї права та законні інтереси можуть бути обмежені або порушені, але й їхніх адвокатів. Це може бути як судова практика, так і прийняття відповідних нормативно-правових актів.

Наступним проблемним питанням під час проведення обшуку є застосування технічних засобів фіксування. Так, згідно з ч. 1 ст. 107 КПК України за клопотанням учасників процесуальної дії застосування технічних засобів фіксування є обов'язковим. Для виконання цього положення в ч. 6 зазначеної статті передбачено, що незастосування технічних засобів фіксування кримінального провадження у випадках, якщо воно є обов'язковим, тягне за собою недійсність відповідної процесуальної дії та отриманих внаслідок її вчинення результатів, за винятком випадків, якщо сторони не заперечують проти визнання такої дії та результатів її здійснення чинними.

Застосування технічних засобів фіксування надає можливість надалі засвідчити всі можливі порушення законодавства з відповідними правовими наслідками. Зрозуміло, що не всі зацікавлені в застосуванні технічних засобів фіксації. Так, практика свідчить, що в окремих випадках у разі, якщо хтось із учасників слідчої дії заявляє відповідне клопотання, воно задовольняється. При цьому досить часто для задоволення використовується мобільний телефон. Однак через декілька хвилин технічні засоби фіксації "перестають працювати", а в протоколі слідчої дії так і зазначається, що "з технічних причин застосування технічного засобу (назва засобу, час) припинено".

При цьому в протоколі все ж відображається, що технічний запис за клопотанням учасників слідчої дії застосовувався. У таких випадках, безсумнівно, така процесуальна дія повинна визнаватися недійсною. Вважається доцільним законодавчо передбачити обов'язкове зупинення слідчої дії в разі, якщо з технічних чи інших причин технічні засоби не можуть бути застосовані, до їх усунення.

Не визначено в КПК України і порядку вирішення звернень та заяв, які можуть надійти під час проведення обшуку.

Так, відповідно до ч. 8 ст. 236 КПК України особи, у присутності яких здійснюється обшук, мають право робити заяви, що підлягають занесенню до протоколу обшуку. Згідно з положеннями ст. 104 КПК України, учасники слідчої дії можуть заявляти "зауваження та доповнення".

Без сумніву, норми КПК України закріплюють можливість висловлювати своє бачення стосовно порядку проведення слідчих дій. Й такі "звернення" повинні вирішуватися відповідно до загальних засад кримінального провадження за

аналогією з клопотаннями. Водночас зазначене не завжди здійснюється у зв'язку з відсутністю чіткої вказівки в КПК України. При цьому положення ст. 7 та 9 КПК України не враховуються стороною обвинувачення.

У зв'язку з цим, на нашу думку, доцільно доповнити ч. 8 ст. 236 КПК України реченням такого змісту: "Заяви повинні бути розглянуті відразу або ж у порядку, передбаченому ст. 220 КПК України".

Як вже зазначалося, законодавством гарантовано проведення обшуку в обсязі, необхідному для досягнення його мети. Зокрема, в ухвалі слідчого судді серед інших відомостей зазначаються речі, документи або розшукувані особи, для виявлення яких проводиться обшук. Тобто кожен документ, кожна річ перед її вилученням та упаковуванням повинна буди оглянута, перевірена та чітко зафіксована.

Проте стали поширеними випадки, коли під час обшуку вилучаються речі та документи, які не мають відношення до кримінального провадження. У протоколі слідчої дії лише зазначається, наприклад, що: "вилучено документи в синій папці", або "вилучено документи фінансово-господарської діяльності, які упаковано в <...>" без конкретизації, які саме речі та документи вилучаються. Аналогічним чином іноді здійснюється й вилучення документів з офісних приміщень кількох організацій, якщо дозвіл надано на вилучення документів лише однієї з них.

Тобто існує ризик, по-перше, що будуть вилучені матеріали, які не стосуються справи, а по-друге, доведення в подальшому, що вони взагалі вилучалися, адже в протоколі обшуку не буде чіткого переліку. До того ж закон не зобов'язує здійснювати розпаковування вилученого майна та його огляд за участю понятих, що й може спричинити фальсифікації.

Вважається, що результат повинен бути один – отримані в такий спосіб докази повинні визнаватись судом недопустимими, оскільки згідно з ч. 7 ст. 236 КПК України слідчий, прокурор наділені правом "оглядати і вилучати речі і документи", а жодного положення, яке б надавало право прокурору, слідчому вилучати речі та документи без їхнього огляду, в КПК України немає. У зв'язку з цим, необхідно доповнити ст. 87 КПК України відповідними положеннями щодо визнання недопустимими доказів, одержаних під час проведеного обшуку з порушенням порядку, передбаченого КПК України.

Слід звернути й увагу на те, що ухвали слідчих суддів згідно зі ст. 235 КПК України повинні мати чіткий перелік речей, що підлягають вилученню та які надалі реально можуть бути використанні як докази. Помилковим є, наприклад, зазначення: "надати дозвіл на відшукання та вилучення інших речей і документів, які мають значення для кримінального провадження, а також документів вказаних та інших підприємств". За таких обставин фактично надається дозвіл на вилучення будь-яких документів, що аж ніяк не сприяє захисту прав та свобод громадян та зводить до мінімуму значення суду в кримінальному провадженні.

До того ж досить часто попри наявність відмови в задоволенні клопотання сторони обвинувачення на вилучення грошей та цінностей і надання можливості вилучати лише документи, при обшуку вилучається все. Вважається, що вже таким діям потрібно давати юридичну оцінку.

Окремо потрібно зупинитися на проведенні обшуку особи. Зазначена процесуальна дія допускається лише при проведені обшуку житла, приміщення або іншого володіння за рішенням слідчого чи прокурора. Проте закон не містить ніяких критеріїв, за наявності яких таке рішення може бути прийняте. Не встановлено також, яким повинно бути це рішення, як воно повинно бути оформлене. Оскільки згідно зі ст. 110 КПК України будь-яке рішення слідчого оформлюється у формі постанови, вбачається, що обшук особи потребує винесення окремої постанови.

На практиці в разі необхідності проведення обшуку особи робиться лише запис у протоколі обшуку, що є порушенням норм кримінального процесуального

законодавства. Відповідно, отримані таким чином докази повинні також визнаватись недопустимими.

Неправильним є також, коли на підставі однієї ухвали слідчого судді про обшук житла чи іншого володіння особи складається декілька протоколів обшуку. Такі випадки стали поширеними при складанні протоколу за результатами проведення слідчої дії в окремих частинах (поверхах) об'єкта. Вважається, що оптимальним варіантом вирішення зазначеного питання є складання кожним членом слідчої групи окремого додатку до протоколу обшуку, а не окремого протоколу.

Прогалиною в законодавстві, яка використовується не для захисту громадян, також є відсутність прямої норми щодо необхідності вручення копії протоколу обшуку особі, в приміщенні якої проводився обшук. Слідчий, прокурор перед початком виконання ухвали слідчого судді про проведення обшуку житла чи іншого володіння в порядку статті 236 КПК України ознайомлює особу з ухвалою слідчого судді та вручає копію ухвали. Однак після проведення такого обшуку жодних процесуальних документів особі (володільцю) не надається, оскільки такого обов'язку в КПК України не передбачено.

З метою ефективного захисту прав громадян та отримання копії протоколу обшуку адвокати іноді звертаються з адвокатськими запитами до слідчих та прокурорів, однак відповідь правоохоронних органів зводиться до відписок: "Відповідно до положень ст. 25 Закону України "Про адвокатуру та адвокатську діяльність" розгляд адвокатських запитів здійснюється в порядку, передбаченому кримінальним процесуальним законодавством. Водночас кримінальним процесуальним законодавством України не передбачено порядку надання копії протоколу обшуку на адвокатський запит. У зв'язку з цим, надання копії протоколу обшуку на адвокатський запит є неможливим". Також ст. 221 КПК України дає можливість відмовити в наданні копії протоколу, оскільки це може зашкодити досудовому розслідуванню.

За таких обставин ні особа, в якої проводився обшук, ні будь-яка інша зацікавлена особа не мають можливості отримати копію протоколу обшуку та, відповідно, інформацію про вилучені під час обшуку речі і документи.

Правильним варіантом вирішення зазначеної проблеми є внесення змін до КПК України щодо обов'язковості після проведення обшуку та підписання всіма учасниками протоколу обшуку вручення копія протоколу особі, яка володіє житлом чи іншим володінням, а за її відсутності – іншій присутній особі. До речі, зазначені вимоги були задекларовані в Кримінально-процесуальному кодексі України 1960 року (ст. ст. 188–189).

Незважаючи на те, що ще в липні 2013 року на розгляд Верховної Ради України внесено законопроект "Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України (щодо вручення копії протоколу обшуку)" № 2504а, який спрямований на зменшення зловживання слідчих при обшуках і захист права осіб-власників приміщень, відповідні зміни не прийнято [11].

Наступним проблемним питанням є невизначеність строку перебування вилучених речей у сторони обвинувачення, що інколи призводить до необґрунтованого маніпулювання владними повноваженнями. Крім того, обшук як слідча дія може бути проведений в будь-якої особи. Як наслідок, речі, вилучені, наприклад, у свідка, можуть тривалий час не повертатись володільцю, а якщо в провадженні немає осіб, яким повідомлено про підозру, то взагалі "довічно". Відповідно, саме це і є порушенням недоторканності права власності (ст. 41 Конституції України, ст. 16 КПК України) [10, с. 10]. Тому в КПК України необхідно передбачити чіткий строк, протягом якого за вилученнями у ході обшуку речах приймається рішення про визнання їх речовими доказами або такими, що мають бути повернені законному володільцю.

Слід також звернути увагу й на порушення прав громадян у випадках, коли під час обшуку вилучаються засоби зв'язку особи (телефон, комп'ютерна техніка тощо) й з ними проводяться процесуальні дії, адже в цьому випадку, крім обмеження права володіти, порушуються конституційні права на таємницю листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції тощо. За таких обставин повинно бути окреме рішення суду, яке надасть можливість ознайомитися з конфіденційною інформацією.

Таким чином, незважаючи на революційність положень нового КПК України, дворічна практика його застосування підтвердила, що застосування його норм знаходиться ще на неналежному рівні. У зв'язку з цим, необхідним є вжиття відповідних заходів як на законодавчому, так і на інших рівнях. Особливо це стосується норм, внаслідок застосування яких суттєво порушуються права та свободи громадян.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13 квітня 2012 року // Голос України. – 2012. – № 90–91 від 19.05.2012.

2. Кримінально-процесуальний кодекс України від 28 груд. 1960 р. № 1001-05 // Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР). – 1961. – № 2. – Ст. 15.

3. *Смирнов А.В.* Уголовный процесс : учебник для вузов / под общ. ред. А.В. Смирнова. – СПб. : Питер, 2004. – 697 с. – (Серия "Учебник для вузов") [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http : // www.kalinovsky-k.narod.ru/p/upp/upp8-1.htm.

4. Кримінальний процес України : навч. посібник для підготовки до іспиту / за загальною редакцією Ю.П. Аленіна. – Х. : ТОВ "Одіссей", 2010. – 328 с.

5. *Смоков С.М.* Класифікація заходів кримінально-процесуального примусу / С.М. Смоков // Вісник Запорізького національного університету [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // www.stattionline.org.ua/filologiya/79/13366-klasifikaciya-zaxodiv-kriminalno-procesualnogo-primusu.html.

6. Уголовный процесс Украины : учебное пособие / под ред. А.Б. Муравина. – О. : ОЮИ ХНУВД, 2007. – 235 с.

7. *Молдаван А.В.* Кримінальний процесс : Україна, ФРН, Франція, Англія, США : навчальний посібник / А.В. Молдован. – К. : Центр навчальної літератури, 2005. – 352 с.

8. Кримінальний процес України : підручник / за ред. Назарова В.В., Омельченко Г.М. – К. : Юридична думка, 2005. – 548 с.

9. *Лобойко Л.Н.* Уголовно-процессуальное право : учебное пособие : курс лекций / Л.Н. Лобойко. – Х. : Одиссей. – 2007. – 672 с.

10. Реалізація нового КПК України у 2013 році (моніторинговий звіт) / О.А. Банчук, І.О. Дмитрієва, З.М. Саідова, М.І. Хавронюк. – К. : ФОП Москаленко О.М., 2013. – 40 с.

11. Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України (щодо вручення копії протоколу обшуку) : проект закону України № 2504а від 04.07.2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=47747.

Отримано 25.09.2014

УДК 351.745.7

А.В. Мовчан,
доктор юридичних наук,
старший науковий співробітник

ХАРАКТЕРИСТИКА ОСНОВНИХ ФОРМ ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНОЇ РОБОТИ В ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВІЙ ДІЯЛЬНОСТІ

У статті розглянуто характерні ознаки основних форм інформаційно-аналітичної роботи в оперативно-розшуковій діяльності в сучасних умовах.

Ключові слова: *інформаційно-аналітична робота, оперативно-розшукова діяльність, отримання оперативно-розшукової інформації; систематизація оперативно-розшукової інформації; оперативно-розшукова ідентифікація; оперативно-розшукова діагностика; оперативно-розшукове прогнозування; аналітична розвідка.*

В статье рассмотрены характерные признаки основных форм информационно-аналитической работы в оперативно-розыскной деятельности в современных условиях.

Ключевые слова: *информационно-аналитическая работа, оперативно-розыскная деятельность, получение оперативно-розыскной информации; систематизация оперативно-розыскной информации; оперативно-розыскная идентификация; оперативно-розыскная диагностика; оперативно-розыскное прогнозирование; аналитическая разведка.*

Paper describes the characteristics of the main forms of information and analytical work in the operational-search activity in modern conditions.

Keywords: *information and analytical work, operational and search activity, obtaining of an operational and investigative information; systematization of operational and investigative information; operative and search identification; operative and search diagnostics; operative and search forecasting; analytical intelligence.*

Інформаційно-аналітична робота у будь-якій сфері людського буття передбачає певні форми своєї реалізації, зумовлені особливостями застосовуваних засобів і методів, а також специфікою отриманих результатів.

Форма інформаційно-аналітичної роботи – це зовнішнє вираження змісту, вона визначає зовнішню "конфігурацію" інформаційно-аналітичної роботи, окремих її складових, характеризує їх реалізацію в просторі і в часі. Під формою розуміється і внутрішня організація, спосіб зв'язку всередині системи інформаційно-аналітичної роботи (поняття форми збігається з поняттям структури). Таким чином, форма інформаційно-аналітичної роботи – це внутрішня і зовнішня організація її системи [1, с. 35].

Окремі форми інформаційно-аналітичної роботи в ОРД досліджувались у наукових працях Б.І. Бараненка, Р.С. Бєлкіна, Є.Г. Бєлоглазова, Г.М. Бірюкова, В.М. Бутузова, В.І. Василинчука, І.О. Воронова, Д.В. Гребельського, В.Ю. Журавльова, Ю.А. Задорожного, В.П. Захарова, В.Є. Емінова, Я.Ю. Кондратьєва, Ю.Г. Корухова, В.А. Лукашова, В.П. Межевого, Б.Я. Нагіленка, Д.Й. Никифорчука, А.С. Овчинського, В.С. Овчинського, С.С. Овчинського, Ю.Ю. Орлова, О.Л. Осипенка, В.П. Сальникова, К.Г. Синілова, А.Ф. Хараберюша, В.Г. Хаха-новського, М.Я. Швеця, А.Ю. Шумілова, М.П. Яблокова, Є.М. Яковця та інших вчених.

Зокрема, В.С. Овчинський, В.Є. Емінов, М.П. Яблоков поділяють процес інформаційно-аналітичної роботи на п'ять етапів: збирання, оцінку, систематизацію, аналіз і поширення інформації [1, с. 356–357].

Водночас Є.М. Яковець виокремлює такі форми аналітичної роботи, як: оперативно-розшукова ідентифікація; оперативно-розшукова діагностика; оперативно-розшукове прогнозування; аналітичний пошук [2, с. 28].

Разом з тим, стрімкий розвиток сучасних інформаційних і телекомунікаційних технологій зумовлює необхідність подальших досліджень цієї проблеми.

Метою статті є визначення стану наукового розроблення характеристики основних форм інформаційно-аналітичної роботи в оперативно-розшуковій діяльності в сучасних умовах.

На наш погляд, до основних форм інформаційно-аналітичної роботи в ОРД відноситься: отримання оперативно-розшукової інформації; систематизація оперативно-розшукової інформації; оперативно-розшукова ідентифікація; оперативно-розшукова діагностика; оперативно-розшукове прогнозування; аналітична розвідка [3, с. 54].

Розглянемо більш детально кожну форму. Отримання оперативно-розшукової інформації – це початковий етап інформаційно-аналітичної роботи і, по суті, зводиться до оперативно-пошукової роботи в певному соціальному середовищі, у певних верствах населення, на певних промислових й інших господарських об'єктах, у певних інфраструктурних утвореннях тощо.

У науковій літературі пропонується вести пошук оперативно-розшукової інформації насамперед у традиційному середовищі оперативних контингентів (раніше судимі особи; прямі співучасники, посібники, збувальники, які проходили в кримінальних провадженнях про групові злочини і не притягнуті з різних причин до кримінальної відповідальності; кримінальні авторитети; особи, які ведуть чітко виражений антигромадський і протиправний спосіб життя тощо), а також серед представників тіньового бізнесу, сумнівних торгівельних, валютних структур тощо [4, с. 170].

Як стверджує А. С. Овчинський, ми знаходимося в океані відомостей, даних, сигналів, знань, які становлять інформаційне поле, або інформаційне середовище. Це середовище включає бази даних державних і недержавних підприємств; інформаційні системи правоохоронних органів і спецслужб; оперативні обліки, архіви, перевірочні матеріали; окремих людей (їх досвід і знання), колективи; відомості, що циркулюють у розроблюваних злочинних угрупованнях [5, с. 41].

Основний ресурс безпосередньо оперативно-розшукової інформації міститься в матеріалах, що накопичуються в ході перевірки первинних відомостей про злочини та осіб, які їх вчинили (а саме: звернення і заяви громадян, повідомлення про кримінальні правопорушення, зниклих осіб, документи, що містять результати виконання доручень слідчих, прокурорів і суду, відповіді захисту, повідомлення негласних працівників, інші оперативно-службові документи) [6].

Потужним ресурсом для добування оперативно-розшукової інформації в сучасних умовах є, зокрема, відомості, зосереджені в ЗМІ та мережі Інтернет. До ресурсів оперативно-розшукової інформації відносяться також банки даних різних служб правоохоронних органів, податкових і митних служб, реєстраційних органів, фондів медичного і соціального страхування, медичних установ, банків та фінансових компаній, транспортних підприємств, авіа- та залізничних кас тощо [7, с. 318].

Паралельно з пошуком і обробкою інформації в інформаційно-аналітичних підрозділах ОВС здійснюється інформаційно-аналітична діяльність в сотнях як державних, так і приватних інформаційно-аналітичних центрів. У процесі здобуття інформації можливе як надсилання офіційних письмових запитів керівникам підприємств, установ і організацій для надання ними відповідних відомостей, так і особисте отримання цих відомостей оперативними працівниками гласно або зашифровано в ході здійснення оперативно-пошукових заходів.

До сучасних перспективних технологій та технічних засобів отримання оперативно-розшукової інформації необхідно віднести можливості таких наукомістких сфер діяльності, як, наприклад, аерофотозйомка з використанням безпілотних літальних апаратів і космічна розвідка. Зокрема, на цей час є досвід використання повітряних і космічних апаратів для виявлення баз терористів,

посівів різноманітних культур, які є сировиною для виробництва наркотиків, розробки родовищ корисних копалин без ліцензії, незаконної вирубки лісових насаджень тощо.

Зважаючи на зазначене, визначимо отримання оперативно-розшукової інформації як одну із форм інформаційно-аналітичної роботи в ОРД, у рамках якої відбувається пошук і фіксація відомостей про протиправні діяння окремих осіб та груп з використанням наявних сил, засобів і методів ОРД, в інтересах ОРД та досудового розслідування.

Як уже зазначалося, ті масиви даних і відомостей, які здобуваються в ході ОРД, потребують подальшої обробки. Відповідно до Закону України "Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах" обробка інформації в системі – це виконання однієї або кількох операцій, зокрема: збирання, введення, записування, перетворення, зчитування, зберігання, знищення, реєстрації, приймання, отримання, передавання, які здійснюються в системі за допомогою технічних і програмних засобів [8, с. 1].

На думку С. С. Овчинського, ефективного вирішення профілактичних і оперативно-тактичних задач можна досягти тільки на основі систематизованої, комплексної інформації, що поєднує в собі різні відомості, які отримані з різних логічно пов'язаних джерел [9 с. 29, 57].

Відомості, які збираються оперативними підрозділами в ході ОРД, слід систематизувати таким чином, щоб у будь-який час без перешкод можна було розшукати потрібну інформацію для її використання в інтересах вирішення оперативно-тактичних і кримінально-процесуальних завдань. Якість систематизованої інформації визначається низкою вимог, що висуваються до оперативно-розшукової інформації, а саме: оптимальність, повнота; точність; лаконічність повідомлень; логічність викладення; цінність (корисність).

Основні вимоги, яким повинна відповідати система оперативно-розшукової інформації, на нашу думку, полягають у такому: 1) система має бути сукупністю банків даних оперативного, профілактичного та довідкового призначення, реалізованих на базі сучасних інформаційних і телекомунікаційних технологій; 2) система повинна легко управлятися, має бути надійною і зрозумілою користувачам (оперативним працівникам); 3) система має працювати в режимі, розрахованому на багато користувачів (оперативних працівників); 4) система має швидко обробляти величезні масиви відомостей, миттєво відстежуючи зміни, що вносяться різними користувачами; 5) система має легко змінюватися й модернізуватися, а також мати можливість вбирати в себе кращі досягнення науки; 6) система має обробляти різну, навіть найбільш неструктуровану інформацію, автоматично її впорядковуючи; 7) система має відповідати жорстким вимогам безпеки інформації, органічно підтримувати різні рівні доступу до даних для різних користувачів.

Важливе значення для систематизації оперативно-розшукової інформації відіграють оперативні обліки, які автор розглядає як систему реєстрації, накопичення, класифікації, зберігання та використання даних про осіб, предмети, події за їх прикметами та ознаками, призначену для ефективного забезпечення оперативно-розшукової діяльності оперативних підрозділів правоохоронних органів, яка складається із автоматизованих інформаційних систем, картотек, оперативно-розшукових справ, справ контрольно-наглядового провадження та інших документів оперативно-розшукового та довідкового призначення.

Отже, систематизація оперативно-розшукової інформації – це одна із форм інформаційно-аналітичної роботи в ОРД, у рамках якої добуті відомості про протиправні діяння окремих осіб та груп приводяться в систему за допомогою технічних і програмних засобів з метою подальшої їх оцінки, аналізу та використання отриманої інформації в інтересах ОРД та досудового розслідування.

Будь-яке протиправне діяння залишає в навколишньому середовищі різні сліди (відображення). У ході розкриття злочину виникає закономірна необхідність встановити за цими слідами зв'язок людини, предмета або іншого об'єкта з розслідуваною подією. Одним із основних засобів виявлення істини в цьому випадку є

встановлення тотожності або ідентифікація [10, с. 353]. Р.С. Бєлкін визначає ідентифікацію як процес встановлення тотожності об'єкта або особи за сукупністю загальних і окремих ознак шляхом порівняльного їх дослідження [11, с. 78].

Основне завдання криміналістичної ідентифікації – встановлення фактів, що мають значення доказів у кримінальному судочинстві, у зв'язку з чим вихідним матеріалом для встановлення тотожності об'єктів можуть служити тільки ті факти, які отримані і задокументовані відповідно до вимог кримінально-процесуального законодавства, що є гарантією об'єктивності і достовірності їх походження. Оперативно-розшукова ідентифікація має аналогічну мету, тому зафіксовані у відповідних службових документах її результати також можуть бути подані у встановленому законом порядку в розпорядження слідчого, прокурора або до суду [9, с. 138].

Ідентифікація проводиться за спеціально відібраними стійкими властивостями, так званими "ідентифікаційними ознаками", за допомогою яких можна відрізнити об'єкт від інших, йому подібних. Дослідження предметів і документів здійснюється оперативним працівником або за його дорученням експертно-криміналістичними та іншими підрозділами ОВС, іншими правоохоронними органами, організаціями і установами, а також приватними особами, у тому числі і на конфіденційній основі [12, с. 71].

Поряд з особами, предметами і документами до переліку ідентифікованих об'єктів, тотожність яких може бути встановлена в ході проведення зазначеного заходу, відносять також тварин, трупи людей, приміщення, споруди, ділянки місцевості, речовини тощо [10, с. 364].

Необхідність у проведенні такого оперативно-пошукового заходу, як оперативне ототожнення осіб, предметів та речовин виникає у випадках, коли пред'явлення для впізнання, передбачене кримінально-процесуальним законодавством, неможливо здійснити з різних обґрунтованих причин, але сам акт пізнавання можливий, доцільний, необхідний і може бути здійснений оперативно-розшуковим шляхом [13, с. 69–70]. Оперативне ототожнення особи поділяється на два види: 1) безпосереднє, що проводиться за статичними (біометричні персональні дані) і динамічними (хода, жестикуляція, міміка тощо) ознаками; 2) опосередковане – за словесним портретом, фотороботом, скульптурним портретом тощо [10, с. 368].

Крім того, в ОРД широко використовується оперативне ототожнення предметів та речовин, зокрема впізнання викрадених речей в ході особистого пошуку та оперативного огляду місця, встановлення в ході митного контролю творів мистецтва, призначених для незаконного вивозу за кордон, інших незадекларованих товарів тощо.

Розглянемо тепер наведення довідок, яке фігурує в юридичній літературі як оперативно-розшуковий захід, який спрямований на отримання інформації про фізичних осіб, факти та обставини, що мають значення для вирішення завдань ОРД, шляхом безпосереднього вивчення документів, матеріалів баз даних, направлення запитів на підприємства, в установи та організації, іншим юридичним, а також фізичним особам, які мають у своєму розпорядженні або можуть володіти зазначеною інформацією [10, с. 386]. Відповідно до п. 4 ст. 8 Закону України "Про оперативно-розшукову діяльність" оперативні підрозділи мають право з дозволу слідчого судді в порядку, передбаченому Кримінальним процесуальним кодексом, витребувати документи та дані, що характеризують діяльність підприємств, установ, організацій, а також спосіб життя окремих осіб, підозрюваних у підготовці або вчиненні злочину, джерело та розміри їх доходів [14].

Ураховуючи викладене, визначимо оперативно-розшукову ідентифікацію як форму інформаційно-аналітичної роботи в ОРД, спрямовану на встановлення тотожності об'єкта або особи за сукупністю загальних і окремих ознак шляхом порівняльного їх дослідження з використанням сил, засобів і методів ОРД.

Суть будь-якої діагностики полягає в тому, що на основі розпізнавання об'єкта, схожого з уже відомими подібними об'єктами, визначаються його властивості, стан, зміни, зв'язки з зовнішнім середовищем тощо. Принциповою відмінністю діагностики від ідентифікації є та обставина, що при ідентифікації робота

на аналітичній стадії відбувається з урахуванням ступеня співставлення двох об'єктів: того, що шукається, і того, що перевіряється. У діагностиці об'єкт, що перевіряється, відсутній, його ще потрібно знайти. На аналітичній стадії діагностичного процесу мова йде про виділення ознак тільки об'єкта, який шукається [15, с. 112].

Є.М. Яковець вважає, що сучасна діагностика в ОРД продовжує базуватися на трьох основних складових успіху: вміння спостерігати, знання людської натури і здатність до розроблення версій [10, с. 395].

Одним із основних видів оперативно-розшукової діагностики вважається оперативне розпізнання (особистий пошук). У науковій літературі стверджується, що оперативне розпізнання становить пізнавальну (емпіричну) частину оперативного пошуку – діяльності, спрямованої на виявлення об'єктів, які становлять оперативний інтерес. Пошукові заходи можуть здійснюватися в криміногенних групах; у середовищі затриманих і заарештованих; у місцях найбільш можливого вчинення злочинів; на транспорті; на контрольних пунктах перетину кордону; на митних постах; у зонах дії надзвичайного стану; у радіоефірі; у мережі Інтернет тощо [16, с. 13].

Варто підкреслити, що об'єкти оперативного розпізнання заздалегідь не відомі оперативному працівнику, який здійснює їх встановлення (пошук). Однак він володіє інформацією про стереотипний перелік характерних ознак, які виділяють їх серед інших подібних об'єктів. Цим зазначений вид кримінального аналізу відрізняється від ототожнення, у ході якого ініціатору пошуку заздалегідь відомі ідентифікаційні ознаки встановлюваного об'єкта, що дозволяє в окремих випадках констатувати наявність тотожності останнього з наявним у оперативного працівника відображенням його ознак. У ході оперативного розпізнання ініціатору достатньо лише виявити об'єкт, який за відповідними ознаками відноситься до відповідного класу [10, с. 396].

Оперативне розпізнання особи, на відміну від ототожнення, не передбачає виявлення всього класичного переліку ознак зовнішності людини, що використовується, наприклад, при складанні словесного портрета (індивідуальні анатомічні особливості обличчя, голови, тулуба, кінцівок тощо). Розпізнаються, як правило, лише найбільш помітні або особливі, прикмети – татуювання, сліди характерних травм, операцій, наслідки захворювань тощо [10, с. 399–400].

Наступний вид функціональних ознак, що дозволяють розпізнати осіб, які становлять інтерес для ОРД і які не пов'язані з вчиненням ними конкретних злочинів, – це їх професійні навички, уміння і звички, що характеризують можливу належність до кримінального середовища, зокрема: навички застосування вогнепальної і холодної зброї та вибухової справи; навички виготовлення кліше для різних поліграфічних робіт; навички злому комп'ютерних систем та створення комп'ютерних "вірусів" тощо [10, с. 406].

Отже, оперативно-розшукова діагностика – це форма інформаційно-аналітичної роботи в ОРД, спрямована на емпіричне виявлення криміногенних осіб, злочинів та пов'язаних з ними предметів, речовин і документів за заздалегідь відомими загальними ознаками, на підставі оцінки об'єктів, які розпізнаються, а також отримання нових знань про ці об'єкти, з метою припинення правопорушень та в інтересах кримінального судочинства, безпеки громадян, суспільства і держави.

В умовах протидії організованій, транснаціональній злочинності та тероризму особливої актуальності набуває вміння передбачити розвиток криміногенної ситуації, запобігти розвитку подій у небажаному напрямку. Зазначені фактори вимагають від правоохоронних органів застосування відповідних заходів, засобів і методів боротьби зі злочинністю, впровадження сучасних прийомів і форм інформаційно-аналітичної роботи. Однією з таких форм сьогодні є оперативно-розшукове прогнозування.

Прогнозування оперативної обстановки здійснюється шляхом побудови на основі інформації, що надходить, оперативно-розшукових версій про можливі дії осіб, схильних до скоєння правопорушень; про умови, що сприяють учиненню

економічних і кримінальних правопорушень; про ймовірні методи приховування слідів учинених і здійснюваних злочинів тощо [17, с. 19].

Зважаючи на викладене, визначимо оперативно-розшукове прогнозування як форму інформаційно-аналітичної роботи, яка полягає в організації процесу наукового передбачення майбутнього на основі оперативного аналізу минулого та сьогодення на підставі раніше зібраної оперативної інформації.

Оперативно-розшукове прогнозування поділяється на:

а) стратегічне прогнозування тенденцій та чинників середовища функціонування, кримінологічної обстановки, сил та засобів правоохоронних органів, результативності протидії злочинності, громадської думки про стан середовища функціонування, криміногенної ситуації, результативності діяльності правоохоронних органів;

б) оперативно-тактичне прогнозування, що полягає в розробленні оперативно-розшукових версій розвитку ситуації, які сприяють здійсненню оперативно-розшукових заходів для вирішення конкретних завдань ОРД. Основна мета оперативно-тактичного прогнозування полягає в розробленні та актуалізації оперативно-розшукових версій, звернених у майбутнє.

До методів, розроблених зарубіжною прогностикою, які заслуговують особливої уваги стосовно вирішення завдань інформаційно-аналітичної роботи, варто віднести такі: 1) метод колективної експертної оцінки (метод Дельфі); 2) метод колективної генерації ідей (метод мозкової атаки); 3) метод складання сценаріїв (метод Жерардена); 4) нормативні методи прогнозування (метод Г. Лінстауна). Зазначені методи використовуються як під час стратегічного, так і оперативно-тактичного прогнозування.

Поряд з розглянутими вище методами в прогностиці використовуються і методи математичного моделювання. Типовим прикладом є прогнозування процесів злочинності за допомогою штучних нейронних мереж, що становлять математичні моделі, в основі яких лежать сучасні уявлення про будову мозку людини і здійснювані у ньому процеси обробки інформації [2, с 452]. Крім цього, в оперативно-розшуковому прогнозуванні широко застосовуються і різні методи статистичної екстраполяції. Вони базуються на припущенні про збереження в майбутньому минулих і нинішніх тенденцій розвитку об'єкта прогнозування [2, с. 448].

Особливою формою інформаційно-аналітичної роботи є аналітичний пошук (аналітична розвідка), який Я.Ю. Кондратьєв розглядає як один із специфічних елементів інформаційно-аналітичної роботи оперативних підрозділів [18, с. 44]. Ю.Ю. Орлов вважає, що аналітична розвідка – це метод оперативно-розшукової діяльності, який полягає в набутті нових знань про об'єкт чи явище на основі аналітичної обробки здобутої оперативно-розшукової інформації та відомостей про відомі факти [18, с. 43].

У рамках аналітичної розвідки збирання первинної інформації може бути здійснено такими способами: 1) комп'ютерна розвідка в мережі Інтернет; 2) комп'ютерна розвідка в автоматизованих банках даних та інформаційних системах різних форм власності; 3) вивчення публікацій в ЗМІ; 4) радіотехнічна розвідка (сканування радіоефіру) тощо.

Ураховуючи викладене, визначимо аналітичну розвідку як особливу форму інформаційно-аналітичної роботи, яка заснована на органічній єдності всіх форм цієї роботи і полягає в набутті нових знань про об'єкт чи явище на основі аналітичної обробки здобутої оперативно-розшукової інформації про осіб, події, предмети, що становлять оперативний інтерес.

Слід погодитися, що аналітична розвідка – це компонент розвідувальної діяльності, який полягає у виявленні, оцінюванні, прогнозуванні соціальних процесів, подій, заходів на основі відомостей, одержаних переважно з відкритих джерел, а також здобутих агентурною чи технічною розвідкою [19].

Насамкінець зазначимо, що для комплексної реалізації цих функцій використовується поєднання відповідних ідентифікаційних, діагностичних і прогностичних методик, задіюються в повному обсязі можливості інформаційних

систем, завдяки чому аналітична розвідка перетворюється на своєрідну модель, котра відображає характерні особливості всієї інформаційно-аналітичної роботи.

Отже, реалізація основних форм інформаційно-аналітичної роботи як складової ОРД тісно пов'язана з загальними формами здійснення ОРД.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Основы борьбы с организованной преступностью : моногр. / под ред. В.С. Овчинского, В.Е. Эминова, Н.П. Яблокова. – М. : ИНФРА-М, 1996. – 400 с.

2. *Яковец Е.Н.* Проблемы аналитической работы в оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел : моногр. / Е.Н. Яковец. – М. : Издательский дом Шумиловой И.И., 2005. – 219 с.

3. *Мовчан А.В.* Інформаційно-аналітична робота в оперативно-розшуковій діяльності міліції : моногр. / Мовчан А. В. – К. : ДНДІ МВС України ; Дніпропетровськ : ДДУВС, 2013. – 352 с.

4. Правові й організаційно-процедурні основи здійснення оперативно-розшукової діяльності органів внутрішніх справ в Україні. Загальна частина : навч. посіб. / за ред. А.В. Іщенка, Б.І. Бараненка. – Луганськ : РВВ ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка, 2011. – 360 с.

5. *Овчинский А.С.* Информация и оперативно-розыскная деятельность : моногр. / А.С. Овчинский ; под ред. В.И. Попова. – М. : ИНФРА-М, 2002. – 97 с.

6. *Нагиленко Б.Я.* Аналитическая разведка: проблемы и пути решения / Б.Я. Нагиленко // Актуальные проблемы теории и практики ОРД ОВД. – М. : Акад. МВД РФ, 1996.

7. Оперативно-розыскная деятельность : учебник / под ред. К.К. Горяинова, В.С. Овчинского, А.Ю. Шумилова. – М. : ИНФРА-М, 2001. – 794 с.

8. Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах : Закон України від 05.07.1994 № 80/94-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1994. – № 31. – Ст. 286.

9. *Овчинский С.С.* Оперативно-розыскная информация / С.С. Овчинский ; под ред. А.С. Овчинского и В.С. Овчинского. – М. : ИНФРА-М, 2000. – 367 с.

10. *Халиков А.Н.* Юридическое, техническое и информационно-аналитическое обеспечение оперативно-розыскной деятельности : учеб. пособие / А.Н. Халиков, Е.Н. Яковец, Н.И. Журавленко ; под ред. А.Н. Халикова. – М. : Юрлитинформ, 2010. – 472 с.

11. *Белкин Р.С.* Криминалистическая энциклопедия : справ. пособие / Р.С. Белкин. – М. : Изд-во "БЕК", 1997. – 334 с.

12. *Шумилов А.Ю.* Оперативно-розыскная деятельность в схемах и определениях / А.Ю. Шумилов. – М. : Изд-ль Шумилова И.И., 2012. – 96 с.

13. *Гинзбург А.Я.* Опознание в следственной, оперативно-розыскной и экспертной практике : учеб.-практ. пособие / А.Я. Гинзбург ; под ред. Р.С. Белкина. – М. : Ассоц. работн. правоохр. органов, 1996. – 128 с.

14. Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України від 18.02.1992 № 2135-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1992. – № 22. – Ст. 303.

15. *Корухов Ю.Г.* Криминалистическое распознавание и криминалистическая диагностика: содержание и соотношение понятий / Ю.Г. Корухов // Уголовный процесс и криминалистика на рубеже веков (Юбилейные чтения, посвященные 45-летию кафедры управления органами расследования преступлений). – М. : Акад. управл. МВД России, 2000. – С. 112–119.

16. Оперативно-розыскная деятельность : учебник / под ред. К.К. Горяинова, В.С. Овчинского, Г.К. Синилова, А.Ю. Шумилова. – 2-е изд., доп. и перераб. – М. : ИНФРА-М, 2004. – 848 с.

17. *Бірюков Г.М.* Оперативно-тактичне прогнозування як елемент оперативно-розшукової тактики / Г.М. Бірюков // Вісник Академії управління МВС. – К., 2010. – № 2 (14). – С. 128–134.

18. Міжнародна поліцейська енциклопедія : У 10 т. / відп. редактори В.В. Коваленко, Є.М. Моісеєв, В.Я. Тацій, Ю.С. Шемшученко. – К. : Атіка, 2010. – Т. VI. Оперативно-розшукова діяльність поліції (міліції). – 1128 с.

19. *Бурьяк А.* Аналітична розвідка : моногр. / А. Бурьяк [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // bouriac.narod.ru/Analytic.htm # 2.1/.

Отримано 03.09.2014

УДК 343.126.2

В.Г. Дрозд,
кандидат юридичних наук, доцент

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ЗАСТОСУВАННЯ ДОМАШНЬОГО АРЕШТУ ЯК ВИДУ ЗАПОБІЖНОГО ЗАХОДУ

Проаналізовано чинне кримінальне процесуальне законодавство у контексті застосування домашнього арешту як виду запобіжного заходу під час досудового розслідування. Визначено позитивні та негативні моменти щодо застосування домашнього арешту як виду запобіжного заходу, а також надані пропозиції щодо удосконалення чинного кримінального процесуального законодавства для врахування особливостей певних категорій осіб (вік, стан здоров'я, сімейний стан тощо) при обранні цього запобіжного заходу.

Ключові слова: *домашній арешт, досудове розслідування, запобіжний захід.*

Проанализировано действующее уголовное процессуальное законодательство в контексте применения домашнего ареста как вида меры пресечения в ходе досудебного расследования. Определены положительные и отрицательные моменты по применению домашнего ареста как вида меры пресечения, а также представлены предложения по совершенствованию действующего уголовного процессуального законодательства для учета особенностей определенных категорий лиц (возраст, состояние здоровья, семейное положение и т.п.) при избрании данной меры пресечения.

Ключевые слова: *домашний арест, предварительное расследование, мера пресечения.*

Analysis of the current criminal procedural law in the context of the application form of a house arrest as a preventive measure during the preliminary investigation is carried out. Positive and negative aspects of the use of house arrest as a form of preventive measures, and several suggestions for an improvement of the current criminal procedural legislation for the account of the characteristics of certain categories of persons (age, medical condition, marital status, etc.) at the selection of a measure of restriction.

Keywords: *house arrest, measure of restriction, premilinary investigation.*

З початком розбудови незалежної України захист прав і свобод людини став одним з основних її пріоритетів. Саме ставлення держави до прав і свобод людини є показником ступеня набуття нею демократичності. Після ратифікації Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 17 липня 1997 р. та основних протоколів до неї, яка стала невід'ємною частиною вітчизняної правової системи, українське законодавство в кримінальній сфері поступово переймало європейські стандарти захисту прав і свобод людини. Однак найбільш проблемним у кримінальному судочинстві України є приведення у відповідність до Конвенції чинного законодавства і практики його застосування щодо обрання запобіжних заходів.

Особливість застосування домашнього арешту як виду запобіжного заходу полягає в тому, що його реалізація в кримінальному провадженні відбувається до набрання обвинувальним вироком законної сили, тобто стосовно особи, яка відповідно до вимог принципу презумпції невинуватості вважається невинуватою

у вчиненні злочину. А тому законність його обрання та вимоги щодо належного забезпечення прав і свобод людини при його реалізації вимагають від правоохоронних органів та суду надзвичайної зваженості й обґрунтованості при прийнятті рішення про його застосування, оскільки завжди існує імовірність притягнення невинного до кримінальної відповідальності. У зв'язку з цим, особливої актуальності набувають наукові дослідження, присвячені проблемним питанням захисту прав і свобод людини при застосуванні домашнього арешту як виду запобіжного заходу під час досудового розслідування, які недостатньо теоретично опрацьовані й потребують подальшого розроблення та практичного застосування.

Проблемам функціонування інституту запобіжних заходів, а водночас і висвітленню питань щодо захисту прав та свобод учасників кримінального судочинства, відносно яких застосовуються запобіжні заходи, присвячені наукові праці таких відомих вчених, як: Ю.П. Аленіна, О.І. Білоусова, Ю.М. Грошевого, В.С. Зеленецького, Є.Г. Коваленка, В.Т. Маляренка, В.Т. Нора, П.П. Пилипчука, М.А. Погорецького, В.М. Тертишника, О.І. Тищенко, Л.Д. Удалової, В.П. Шибіко, О.Г. Шила та ін.

Водночас ці наукові роботи стосувалися окремих аспектів застосування запобіжних заходів, а дослідження процесуальних особливостей застосування домашнього арешту як виду запобіжного заходу під час досудового розслідування не проводилося.

Домашній арешт (ст. 181 Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК України)) полягає в обмеженні свободи пересування підозрюваного, обвинуваченого шляхом заборони йому залишати житло цілодобово або в певний період доби (наприклад з 20 до 8 години). Вибір режиму обмеження визначається з врахуванням ризиків, визначених в ст. 177 КПК України та обставин, перерахованих у ст. 178 КПК України [1].

Під час розгляду клопотання про обрання запобіжного заходу у вигляді домашнього арешту суд має з'ясувати місце проживання підозрюваного, обвинуваченого.

Правильною слід вважати практику тих слідчих суддів, які застосовують цей запобіжний захід у згаданих випадках, з'ясувавши при цьому думку власника житла (якщо він відомий) та оцінивши усі обставини в сукупності, у тому числі: міцність соціальних зв'язків підозрюваного, обвинуваченого в місці його постійного проживання; наявність у нього родини й утриманців (місце їх фактичного проживання); достатність застосування такого запобіжного заходу для запобігання ризикам, визначеним у ст. 177 КПК України, зокрема спробам підозрюваного, обвинуваченого переховуватися від органів досудового розслідування та/або суду тощо.

Суду слід мати на увазі, що при виконанні такої ухвали в судовому провадженні орган внутрішніх справ зобов'язаний негайно повідомити суд про взяття на облік особи, стосовно якої застосовано домашній арешт.

У сучасних умовах слід поставити наголос саме на домашньому арешті *як альтернативі запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою*.

Якщо проаналізувати досвід Російської Федерації, домашній арешт було запроваджено із прийняттям нового Кримінально-процесуального кодексу Російської Федерації (далі – КПК РФ) ще у 2001 р. (ст. 107 КПК РФ). Домашній арешт як запобіжний захід застосовується за судовим рішенням до підозрюваного чи обвинуваченого, якщо до нього неможливо застосувати інший, м'якіший захід, і передбачає перебування особи в повній або частковій ізоляції від суспільства в житловому приміщенні, у якому вона проживає як власник, виймач або на інших законних підставах, із покладенням на неї обмежень та заборон і здійснення нагляду за нею. Цікаво, що кримінальний процес РФ передбачає можливість

відбувати домашній арешт у відповідному медичному закладі. Так, домашній арешт як запобіжний захід в РФ та Україні мають відмінності як в видах обмежень, так і в правових наслідках. Зокрема, відповідно до ч. 10 ст. 109 КПК РФ строк домашнього арешту зараховується в строк тримання під вартою [2]. У КПК України цього не передбачено.

У кримінально-процесуальному законодавстві республік Казахстану і Молдови законодавець *виділяє категорію осіб*, для яких через певні умови, а саме: досягнення відповідного віку, стану здоров'я, сімейного стану повна ізоляція є недоцільною й доречно обрати запобіжний захід у вигляді домашнього арешту [3; 4].

Отже, особливості щодо певних категорій осіб (вік, стан здоров'я, сімейний стан тощо) повинні враховуватися при обранні запобіжного заходу у вигляді домашнього арешту і в КПК України.

Домашній арешт має застосовуватись в тих випадках, коли застава є занадто м'яким запобіжним заходом, а тримання під вартою – занадто суворим. Під час досудового розслідування кримінальних проступків запобіжний захід у вигляді домашнього арешту не застосовується (ст. 299 КПК України).

Строк домашнього арешту не може перевищувати 2-х місяців. Цей строк може бути продовжений за клопотанням прокурора у разі необхідності та в межах строку досудового розслідування. При цьому сукупний строк тримання особи під домашнім арештом під час досудового розслідування не може перевищувати 6 місяців. Після закінчення цього строку ухвала про застосування запобіжного заходу у вигляді домашнього арешту припиняє свою дію і запобіжний захід вважається скасованим.

Окрім того, при застосуванні домашнього арешту як запобіжного заходу на підозрюваного, обвинуваченого може бути покладений один або кілька обов'язків, передбачених ч. 5 ст. 194 КПК України. Так, застосовування електронного засобу контролю полягає в закріпленні на тілі підозрюваного, обвинуваченого пристрою, який дає змогу відслідковувати та фіксувати його місцезнаходження. Такий пристрій має бути захищений від самостійного знімання, пошкодження або іншого втручання в його роботу з метою ухилення від контролю та має сигналізувати про спроби особи здійснити такі дії (ч. 1 ст. 195 КПК України). Порядок застосування електронних засобів контролю регламентовано наказом Міністерства внутрішніх справ України від 9 серпня 2012 р. № 696 "Про затвердження Положення про порядок застосування електронних засобів контролю" [5] та наказом МВС України від 31 серпня 2013 р. № 845 "Про затвердження Інструкції про порядок виконання органами внутрішніх справ України ухвал слідчого судді, суду про обрання запобіжного заходу у вигляді домашнього арешту та про зміну раніше обраного запобіжного заходу на запобіжний захід у вигляді домашнього арешту" [6].

Так, у 2013 р. електронні засоби контролю (далі – ЕЗК) було застосовано: слідчими до 107 осіб; працівниками органів внутрішніх справ до 182 осіб. Крім того, за допомогою ЕЗК було виявлено 235 порушень покладених на підозрюваних, обвинувачених обов'язків, у тому числі: 24 випадки ухилення від контролю шляхом умисного зняття електронного браслета; 10 випадків ухилення від контролю шляхом пошкодження ЕЗК; 7 випадків ухилення від контролю шляхом іншого втручання в роботу ЕЗК [7].

На відміну від КПК України, в абз. 2, 3 ст. 149 Кримінально-процесуального кодексу Республіки Казахстан чітко визначено, що при здійсненні нагляду за дотриманням арештованим встановлених обмежень виходу із житла орган, який провадить кримінальний процес, має право в будь-який період доби перевіряти його перебування за місцем проживання. Відповідно, перевірка проводиться не

більше двох разів в денний час і не більше одного разу в нічний час, й перебування посадових осіб в житлі арештованого допускається за згодою цієї особи і осіб, які проживають разом із ним, й не повинна перевищувати тридцяти хвилин [3].

Слід зауважити, що електронна система спостереження не єдина складова домашнього арешту. Його можна забезпечити і без застосування електронних пристроїв, базуючись переважно на традиційних заходах, а саме на раптових візитах правоохоронців до місця перебування арештованого, перевірках у телефонному режимі тощо.

Відмова від носіння засобу електронного контролю, умисне зняття, пошкодження або інше втручання в його роботу з метою ухилення від контролю, а також намагання вчинити зазначені дії є невиконанням обов'язків, покладених судом на підозрюваного, обвинуваченого при обранні запобіжного заходу у вигляді домашнього арешту (ч. 6 ст. 195 КПК України), що є підставою для застосування більш жорсткого запобіжного заходу чи накладення грошового стягнення (ч. 2 ст. 179 КПК України).

Як і всі інші запобіжні заходи, домашній арешт застосовується на підставі ухвали слідчого судді, суду. Проте в ухвалі слідчого судді, суду про застосування домашнього арешту, окрім загальних вимог, визначених в ст. 196 КПК України, має бути зазначена точна адреса житла, яке підозрюваному, обвинуваченому забороняється залишати.

Контроль за дотриманням підозрюваним, обвинуваченим умов домашнього арешту покладений на працівників ОВС. У ч. 5 ст. 181 КПК України зазначено, що з метою контролю за поведінкою підозрюваного, обвинуваченого, який перебуває під домашнім арештом, працівники органів внутрішніх справ наділені відповідними правами, зокрема з'являтися в житло цієї особи, вимагати надати усні чи письмові пояснення з питань, пов'язаних із виконанням покладених на неї зобов'язань, використовувати електроні засоби контролю Періодичність відвідування визначається начальником органу внутрішніх справ. При цьому, якщо згідно з умовами застосованого запобіжного заходу підозрюваному, обвинуваченому заборонено залишати житло цілодобово, відвідування його місця проживання повинно здійснюватися не рідше одного разу на сім днів.

Під час відбування домашнього арешту особа має можливість перебувати на волі або за місцем проживання, не перериваючи сімейних та суспільних зв'язків, а не в ізольованій від суспільства установі. Особливо це стосується групи осіб із особливими потребами, перебування яких під вартою є небажаним, зокрема це: 1) особи, які страждають на певні хронічні хвороби, хвороби, що не підлягають лікуванню; 2) неповнолітні, що обвинувачуються у вчиненні злочинів, адже їхнє перебування в ізоляторі тимчасового тримання чи в слідчому ізоляторі негативно впливає на ще несформовану дитячу психіку; 3) особи похилого віку; 4) особи, які мають на утриманні неповнолітніх дітей, та ін.

Про ефективність застосування ЕЗК в Україні ще рано вести мову. Якщо взяти до уваги досвід застосування ЕЗК який існує на сьогодні в Україні, то можна відзначити відсутність чіткої регламентації щодо дій співробітників територіального підрозділу уповноваженого підрозділу, які мають здійснювати цілодобовий контроль за використанням особою ЕЗК. Тобто відсутність налагодженої взаємодії служб та підрозділів органів внутрішніх справ з цього питання сприяє несвоєчасному реагуванню на сигнал тривоги, що надходить на пульт моніторингу. І як наслідок, застосування ЕЗК до підозрюваних (обвинувачених) не може гарантувати виконання ними зобов'язань, передбачених обраним стосовно них запобіжним заходом.

Запобіжний захід може бути змінено, якщо: 1) його обрано необґрунтовано чи незаконно, але є підстави для обрання іншого заходу; 2) суттєво змінилися

обставини, які було взято до уваги при обранні запобіжного заходу (наприклад, змінилася кваліфікація кримінального правопорушення, стан здоров'я обвинуваченого).

Запобіжний захід негайно припиняє свою дію (ст. 203 КПК України) після: 1) закінчення строку дії ухвали про обрання запобіжного заходу; 2) ухвалення виправдувального вироку; 3) закриття кримінального провадження.

Таким чином, можна виділити позитивні моменти використання домашнього арешту: 1) застосування домашнього арешту є ефективною, гуманною альтернативою тримання під вартою (його запровадження є прогресивним для України, зважаючи на підвищену увагу європейської спільноти до цього питання); 2) зменшення кількості заарештованих та відправлених до СІЗО осіб, що дасть змогу державі заощаджувати на утриманні осіб під вартою, доставлені їх до суду, а в подальшому, якщо такі засоби контролю будуть використовуватися в Україні й до засуджених, – значно зменшить наповненість місць позбавлення волі та затрати на їх утримання; 3) домашній арешт дасть особам, які вчинили у своєму житті злочин, шанс на виправлення, уникнувши пагубного впливу кримінального середовища в закладах позбавлення волі; 4) забезпечення прав та свобод осіб з особливими потребами (психічно хворих, неповнолітніх, осіб похилого віку, вагітних і т. д.).

Недоліки запобіжного заходу у вигляді домашнього арешту: 1) не визначено категорію (перелік) осіб, до яких може застосовуватися запобіжний захід у вигляді домашнього арешту; 2) не визначено категорію злочинів, за вчинення яких до осіб може обиратися цей вид запобіжного заходу; 3) відсутність відпрацьованого алгоритму взаємодії працівників територіальних підрозділів ОВС під час реагування на сигнали про порушення запобіжного заходу у вигляді домашнього арешту; 4) необхідність підготовки спеціальної категорії працівників, відповідальних за дію ЕЗК та компетентних у їх використанні; недостатня кількість яких призводить до можливостей підозрюваних (обвинувачених) зникнути з місць їх проживання і покинути межі України; 5) відсутність належної інформаційно-технічної бази, яка б допомогла забезпечити функціонування механізму електронного контролю через систему глобальних навігаційних супутникових систем GPS / ГЛОНАСС.

Вважаємо, що усунення законодавцем наявних на сьогодні недоліків та прогалин, які виникають у процесі застосування запобіжного заходу у вигляді домашнього арешту та ЕЗК, а також врахування зарубіжного досвіду з цього питання дозволить практичним працівникам уникнути зайвих як процесуальних, так і організаційних проблем під час застосування зазначеного запобіжного заходу та ЕЗК, а як результат – досягнення мети застосування цього нового електронного засобу контролю за поведінкою підозрюваного, обвинуваченого шляхом фіксації місця його перебування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13.04.2012 № 4651-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2013. – № 9–10. – Ст. 88.

2. Уголовно-процессуальный кодекс РФ : Закон РФ от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ // Российская газета. – 22 декабря 2001 г.

3. Уголовно-процессуальный кодекс Республики Казахстан. – Алматы : ЮРИСТ, 2005. – 217 с.

4. Уголовно-процессуальный кодекс Молдовы [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http : // www.cis-legal-reform.org/document.asp?id=7192.

5. Про затвердження Положення про порядок застосування електронних засобів контролю : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 9 серпня 2012 р. № 696 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 76. – Ст. 3093.

6. Про затвердження Інструкції про порядок виконання органами внутрішніх справ України ухвал слідчого судді, суду про обрання запобіжного заходу у вигляді домашнього арешту та про зміну раніше обраного запобіжного заходу на запобіжний захід у вигляді домашнього арешту : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 31 серпня 2013 р. № 845 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 89. – Ст. 3287.

7. Показники статистичної звітності щодо кримінальних проваджень за 2013 р. (у таблицях) // Інформаційний центр МВС України. – К., 2013. – 45 с.

Отримано 20.10.2014

УДК 343.125.2:342.7

А.В. Пономаренко,
кандидат юридичних наук

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ОСОБИ ПРИ ЗАСТОСУВАННІ ЗАПОБІЖНОГО ЗАХОДУ У ВИДІ ЗАТРИМАННЯ: ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ

У статті проаналізовано стан забезпечення прав особи при застосуванні до неї запобіжного заходу у вигляді затримання під час кримінального провадження. Розглянуто деякі норми Кримінального процесуального кодексу, які регулюють означені аспекти, та досліджено проблемні питання організаційного та практичного характеру, що виникають у працівників органів внутрішніх справ при затриманні особи. Сформульовано пропозиції впровадження заходів щодо забезпечення прав особи під час застосування затримання.

Ключові слова: *запобіжні заходи, затримання особи, порушення прав особи при затриманні, уповноважена службова особа, доставлення затриманої особи, впровадження заходів щодо забезпечення права особи під час її затримання.*

В статье проанализировано состояние обеспечения прав личности при применении к ней меры пресечения в виде задержания в ходе уголовного производства. Рассмотрены некоторые нормы Уголовно-процессуального кодекса, которые регулируют указанные аспекты, и исследованы проблемные вопросы организационного и практического характера, возникающие у работников органов внутренних дел при задержании лица. Сформулированы предложения внедрения мероприятий по обеспечению прав человека при применении задержания.

Ключевые слова*: меры, задержание лица, нарушение прав человека при задержании, уполномоченное должностное лицо, доставка задержанного, внедрение мероприятий по обеспечению права человека во время его задержания.*

In the paper the condition of ensuring rights of a person in using of preventive measures in the form of detention during criminal process has been analyzed. Several regulations of Criminal and Procedural Code regulating the mentioned aspects are considered. The problem issues of organizational and practical character arising in law enforcement agencies during the detention of a person have been examined. The suggestions for an implementation of measures concerning the ensuring of rights of a person during the detention have been formulated.

Keywords: *preventive measures, apprehending a person, violation of rights of a person during apprehending, authorized person, convey of a detained person, implementation of measures concerning the ensuring of right of a person during detention.*

Передумовою побудови демократичної, правової, соціальної держави є належне забезпечення прав людини і громадянина. Відповідно до ст. 3 Конституції України 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. У зв'язку з цим, головним завданням законодавця є запровадження в кримінальне судочинство принципів європейського рівня для максимального захисту учасників кримінального провадження, створюючи додаткові гарантії забезпечення прав і свобод особи. Та, на жаль, непоодинокими є випадки, коли застосування запобіжного

заходу у вигляді затримання використовується під час кримінального провадження як важель впливу, тиску на особу з метою отримання бажаного результату для слідства. Поряд з цим, спостерігаються і ганебні факти катування та перевищення влади або службових повноважень з боку працівників міліції. Так, протягом 11 місяців 2013 року в ОВС зареєстровано 2447 таких звернень та порушень, у тому числі 1340 скарг на катування, побиття та протиправне застосування фізичної сили працівниками міліції. Також згідно зі статистикою звернень щодо порушення різних аспектів права на свободу та особисту недоторканність органами СБУ, МВС та прокуратури, що надійшли до Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини за період з 01.01.2013 по 15.11.2013 р., зареєстровано 2035 таких звернень, із них 403 скарги щодо порушення права на свободу від незаконного арешту чи затримання [1]. У зв'язку з цим, проблема забезпечення прав особи у сфері кримінального провадження в нашій державі залишається ще досить актуальною і потребує законодавчого урегулювання.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Дослідженням проблем забезпечення прав особи в кримінальному процесі присвячено низку праць вчених, серед яких: С.А. Альперт, А.Н. Балашов, В.М.Батюк, Ю.М. Грошевой, І.М. Гуткін, Н.С. Карпов, Є.Г. Коваленко, О.С. Мазур, М.М. Михеєнко, І.Л. Петрухін, М.А. Погорецький, В.В. Рожнова, В.М. Тертишник, Л.Д. Удалова, Л.В. Франк, М.Є. Шумило та інші. Однак у зв'язку з прийняттям Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК України) в нашій державі започатковано цілу низку нових інститутів, положень, що визначають права учасників кримінального процесу, прокурорів, суддів тощо, у напрямі забезпечення прав особи, виникає низка питань, що потребують детального опрацювання та подальшого коментування.

Мета статті – розгляд основних проблемних питань щодо забезпечення прав особи, відносно якої застосовано запобіжний захід у вигляді затримання, та запропонування шляхів їх вирішення.

Останнім часом в українській законотворчій практиці простежується стійка тенденція до модернізації нормативно-правової бази, інтеграції національного законодавства у світову та європейську правові системи. Підтвердженням цьому є прийняття КПК України 2012 року. Оскільки Україна вирішила рухатися шляхом демократизації кримінального судочинства, підвищення стандартів у галузі дотримання прав і свобод людини, особливо важливим є питання забезпечення прав особи, залученої до сфери кримінального судочинства. Аналізуючи положення чинного КПК України, можна стверджувати про його спрямованість на захист прав людини та її законних інтересів, виходячи з формулювання завдань кримінального судочинства. Так, статтею 2 КПК України передбачено, що завданнями кримінального провадження є захист особи, суспільства та держави від кримінальних правопорушень, охорона прав, свобод та законних інтересів учасників кримінального провадження, а також забезпечення швидкого, повного та неупередженого розслідування і судового розгляду справ з тим, щоб кожний, хто вчинив кримінальне правопорушення, був притягнутий до відповідальності в міру своєї вини, жоден невинуватий не був обвинувачений або засуджений, жодна особа не була піддана необґрунтованому процесуальному примусу і щоб до кожного учасника кримінального провадження була застосована належна правова процедура.

Водночас слід зазначити, що завдання кримінального судочинства, які вирішуються державними органами та посадовими особами, що ведуть процес, часто не збігаються з інтересами окремих осіб і спричиняють їх протидію. У зв'язку з цим, законом надане право правоохоронним органам застосовувати заходи примусу з метою забезпечення кримінального провадження. Разом з тим,

наголошується, що вони застосовуються при наявності передбачених законом підстав, умов і порядку, що гарантує їх законність та обґрунтованість.

Отже, забезпечення прав і свобод особи в кримінальному судочинстві має специфічний характер, оскільки законом дозволено застосування заходів щодо обмеження прав і свобод. Як свідчить практика, під час здійснення досудового розслідування виникають проблеми при застосуванні запобіжних заходів, пов'язаних з тимчасовим обмеженням (позбавленням) слідчим суддею, судом права особи на свободу і особисту недоторканність.

Запобіжні заходи – це частина заходів забезпечення кримінального провадження, спрямованих на забезпечення належної поведінки підозрюваного, обвинуваченого через певне обмеження їхніх особистих прав.

Без запобіжних заходів, як зазначає В.О. Попелюшко, не обходиться жоден кримінальний процес сучасних держав світу, бо з їх допомогою забезпечується належний, заданий законом перебіг досудового розслідування і судового провадження, а в кінцевому підсумку – захист особи, суспільства, держави від кримінальних правопорушень та виконання інших завдань кримінального судочинства. Залежно від того, як законодавець за допомогою кримінального процесуального закону визначив баланс інтересів держави та інтересів особи через урегулювання мети, підстав, порядку та суб'єктів застосування цих заходів процесуального примусу, можна судити про ступінь свободи в державі і турботу про права людини в ній [2, с. 4].

Отже, наявність системи запобіжних заходів забезпечує можливість ситуативного підходу до їх застосування в практиці кримінального провадження, що передбачає взяття до уваги ступеню обмеження конституційних прав і свобод громадян.

Враховуючи, що затримання за характером обмежень прав і свобод є одним з найбільш суворих запобіжних заходів, вбачається за доцільне більш детально розглянути його застосування.

Відповідно до ст.176 КПК України затримання особи є тимчасовим запобіжним заходом. Порядок і строки затримання закріплено Конституцією України та низкою міжнародно-правових актів, зокрема Загальною декларацією прав людини (1948 р.), Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод (1950 р.), Міжнародним пактом про громадянські та політичні права (1966 р.), конвенціями ООН проти катування та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження та покарання (1984 р.) та ін.

Хотілось би звернути увагу на позитивні зміни, що відбулися в інституті затримання з прийняттям КПК України 2012 року, зокрема: змінено підстави та порядок його застосування; визначені суб'єкти, які уповноважені здійснювати затримання, виокремлено дві форми затримання:

– на підставі ухвали слідчого судді, суду про дозвіл на затримання з метою приводу (ст.ст. 187–191 КПК України);

– без ухвали слідчого судді, суду (ст.ст. 207, 208 КПК України).

Також запроваджено цілу низку важливих заходів щодо забезпечення права особи на свободу та особисту недоторканність під час застосування затримання, зокрема:

1) чітко визначений момент, з якого особа вважається затриманою (ст. 209 КПК України);

2) визначено часові обмеження при затриманні, а саме:

а) не пізніше шістдесяти годин з моменту затримання без ухвали слідчого судді, суду особа повинна: бути звільнена або доставлена до суду для розгляду клопотання про обрання стосовно неї запобіжного заходу (ст. 211 КПК України);

б) не пізніше тридцяти шести годин з моменту затримання на підставі ухвали слідчого судді (суду) особа повинна: бути звільнена або доставлена до слідчого судді (суду), який постановив ухвалу про дозвіл на затримання з метою приводу (ч. 1 ст. 191 КПК України);

3) передбачено норми, які регулюють підстави та порядок повідомлення особи про підозру (ст. 276 КПК України);

4) визначено обов'язок службової особи, яка на підставі ухвали слідчого судді, суду про дозвіл на затримання затримала особу: вручити особі копію ухвали суду про затримання; негайно звільнити підозрюваного, обвинуваченого, якщо після його затримання з'ясується, що він був затриманий на підставі ухвали про дозвіл на затримання, яка відкликана прокурором і якщо немає інших законних підстав для його подальшого затримання (ст. 191 КПК України);

5) передбачено обов'язок слідчого проводити перевірку в разі наявності підстав для обґрунтованої підозри, що доставлення затриманої особи тривало довше ніж це необхідно для вирішення питання про відповідальність винуватих осіб (ст. 210 КПК України);

6) закріплено положення щодо призначення однієї або декількох службових осіб, відповідальних за перебування затриманих осіб, які зобов'язані:

– роз'яснювати затриманому підстави його затримання, права і обов'язки;

– звільнити затриманого негайно після зникнення підстави для затримання або спливу строку для затримання; забезпечити належне поводження із затриманим та дотримання його прав;

– забезпечити запис усіх дій, що проводяться із залученням затриманого, у тому числі час їх початку та закінчення, а також осіб, які проводили такі дії або були присутні при проведенні таких дій;

– забезпечити невідкладне надання належної медичної допомоги та фіксацію медичним працівником будь-яких тілесних ушкоджень або погіршення стану здоров'я затриманого (ст. 212 КПК України);

7) передбачено обов'язок уповноваженої службової особи надати затриманій особі можливість:

– негайно повідомити про своє затримання та місце перебування близьким родичам, членам сім'ї чи іншим осам на її вибір;

– негайно повідомити про затримання органу (установі), уповноважену законом на надання безоплатної правової допомоги. У разі неприбуття в установлений законодавством строк захисника, призначеного органом (установою), уповноваженим законом на надання безоплатної правової допомоги, уповноважена службова особа негайно повідомляє про це відповідному органу (установі), уповноваженому законом на надання безоплатної правової допомоги (ст. 213 КПК України).

Порядок дотримання вимог кримінального процесуального законодавства під час затримання без ухвали слідчого судді, суду осіб, підозрюваних у вчинені злочинів, визначено в наказі МВС України від 26.03.2013 № 289/540/5 "Про заходи стосовно дотримання вимог законодавства при затриманні без ухвали слідчого судді, суду осіб, підозрюваних у вчиненні злочину, та при обранні стосовно підозрюваних запобіжного заходу-тримання під вартою під час кримінального провадження".

Водночас, незважаючи на законодавчі зміни, на практиці продовжують відбуватися факти порушення прав особи під час затримання, зокрема:

– виявлено факт безпідставного тримання в кімнаті для затриманих та доставлених до чергової частини громадян, яким протягом 24 годин з моменту затримання не було вручено повідомлення про підозру відповідно до вимог ст. 278 КПК України;

– доставлення затриманих осіб тривало значно довше, ніж це необхідно При цьому перевірок з цього приводу не проводилося, і питання притягнення до відповідальності винних не порушувалося;

– продовжується практика фактичного затримання осіб працівниками оперативних підрозділів, при цьому офіційний протокол затримання складається не ними, а слідчим. Відповідно, в протокол заносяться спотворені час і місце фактичного затримання, і таким чином, ховається затримка в реєстрації затримання [3, с. 112];

– органи досудового розслідування порушують обов'язок негайного інформування про затримання і роблять це на власний розсуд, зазвичай, з моменту офіційної реєстрації затримання;

– існує проблема із прибуттям адвокатів до затриманої особи в сільській місцевості, де центри з надання безоплатної правової допомоги не забезпечені адвокатами. Тому в таких випадках затримана особа подає письмову відмову від адвоката, хоча зазначеним Порядком передбачено, що відмова від адвоката має здійснюватись у його присутності [3, с. 100].

До основних причин, що сприяють зазначеним порушенням, можна віднести такі:

• до сьогодні не в усіх підрозділах ОВС призначено службових осіб, відповідальних за перебування затриманих;

• уповноважені службові особи, які здійснюють затримання, навмисно не повідомляють центри з надання правової допомоги з метою надання можливості слідчим чи оперативним працівникам міліції якомога довше "працювати" з затриманим для отримання зізнання, проведення інших слідчих дій (впізнання, вилучення речей тощо);

• особи, відповідальні за перебування затриманих, підпорядковані безпосередньо керівникові слідчого підрозділу й, як наслідок, не можуть реально впливати на забезпечення прав затриманих, та замість виконання покладених на них обов'язків залучаються до виконання завдань не за призначенням;

• оперативні чергові ОВС не контролюють законність доставляння і не перевіряють, чи повідомлено про затримання доставленого третіх осіб [4, с. 34–35].

Отже, враховуючи зазначене вище, слід констатувати, що забезпечення прав особи при застосуванні до неї запобіжного заходу у вигляді затримання знаходиться на неналежному рівні і тому вимагає концептуально нових підходів щодо правових засад функціонування системи досудового розслідування в Україні, гуманізації діяльності органів досудового слідства, прокуратури та суду, удосконалення форм, методів та засобів забезпечення прав і законних інтересів затриманої особи.

У зв'язку з цим, вважаємо за необхідне вжити таких заходів.

1. Запровадити практику регулярного проведення в системі службової підготовки працівників органів внутрішніх справ занять щодо міжнародних механізмів забезпечення прав людини в діяльності органів внутрішніх справ .

2. Забезпечити усі територіальні підрозділи ОВС системами відеоспостереження із можливістю архівації відеоматеріалів упродовж встановлених термінів, у тому числі при проведенні першого допиту затриманої особи, та запровадити єдиний електронний протокол (custody records), що містить інформацію про затриману особу на усіх етапах: затриманні, переміщенні, зміні статусу тощо.

3. Запровадити процедуру обов'язкового незалежного медичного огляду всіх затриманих і доставлених осіб до ОВС (що знімає можливі звинувачення на адресу працівників міліції і одночасно ризик нанесення тілесних ушкоджень).

4. Забезпечити розміщення в підрозділах ОВС плакатів з інформацією щодо отримання безоплатної правової допомоги особою, відносно якої застосовано запобіжний захід у вигляді затримання, та ін.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Права людини в Україні – 2013. Доповідь правозахисних організацій [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // www.khpg.org.ua/ru/pda/index.php?id=1398021725.

2. *В.О. Попелюшко.* Запобіжні заходи в новому КПК України : поняття, мета, підстави, порядок та суб'єкти застосування / В.О. Попелюшко // Адвокат. – 2012. – № 9(144). – С. 4–6.

3. Права людини в Україні – 2013. Доповідь правозахисних організацій / за ред. Є. Ю. Захарова / Українська Гельсінська спілка з прав людини. – Харків : Права людини, 2014. – 456 с.

4. Моніторинг місць несвободи в Україні : стан реалізації національного превентивного механізму : звіт за 2013 рік / Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. – К., 2013. – С. 200.

Отримано 01.12.2014

УДК 347.939

О.І. Євтушенко,
кандидат юридичних наук,
С.Є. Морозова,
кандидат юридичних наук

ФІКСУВАННЯ СУДОВОГО ПРОЦЕСУ ЯК ГАРАНТІЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАСАДИ ГЛАСНОСТІ СУДОВОГО РОЗГЛЯДУ В ЦИВІЛЬНОМУ СУДОЧИНСТВІ

У статті проаналізовано стан законодавчого регулювання фіксування судового процесу як гарантії забезпечення гласності судового розгляду та законності цивільного судочинства, акцентовано увагу на недоліках законодавства та його застосуванні, сформульовано висновки та пропозиції з удосконалення відповідних норм цивільного процесуального закону.

Ключові слова: *фіксування судового процесу, цивільне судочинство, гласність судового розгляду.*

В статье проанализировано состояние законодательного регулирования фиксирования судебного процесса как гарантии обеспечения гласности судебного разбирательства и законности гражданского судопроизводства, акцентировано внимание на недостатках законодательства и его применении, сформулированы выводы и предложения по совершенствованию соответствующих норм гражданского процессуального закона.

Ключевые слова: *фиксирование судебного процесса, гражданское судопроизводство, гласность судебного разбирательства.*

Paper analyses the state of legislative regulation of latching legal process as an assurance of publicity of judicial proceedings and civil justice legality; attention is accented on the disadvantages of legislation and its application, several conclusions and proposals for the improvement of appropriate regulations of civil procedure law are formulated.

Keywords: *latching legal process, civil justice, publicity of judicial proceedings.*

Реалізація засад гласності, відкритості та законності судового розгляду в цивільному судочинстві гарантується нормами конституційного та цивільного процесуального законодавства. У практичній діяльності оцінка законності рішення суду ґрунтується в тому числі й на аналізі запису фіксування судового засідання технічними засобами та інформації з журналу судового засідання.

Незважаючи на практичну важливість, у науковій літературі відсутні ґрунтовні публікації на тему значення і законодавчої регламентації фіксування судового процесу в цивільному судочинстві.

Метою нашої роботи є вивчення питання фіксування судового процесу як елементу забезпечення гласності судового розгляду та інших засад цивільного судочинства.

Відповідно до п. 7 ч. 3 ст. 129 Конституції України гласність судового процесу та його повне фіксування технічними засобами належить до основних засад судочинства.

Як зазначено в рішенні Конституційного Суду України № 16-рп/2011 від 08.12.2011 р. у справі № 1-19/2011, наведений конституційний припис покладає

на суд обов'язок здійснювати повне фіксування судового процесу технічними засобами, оскільки саме за умови забезпечення такого фіксування судового процесу гарантується дотримання конституційного права кожного на судовий захист, а також забезпечуються законність та інші основні засади судочинства [1].

Відповідно до ч. 4 ст. 11 Закону України "Про судоустрій і статус суддів" при розгляді справ перебіг судового процесу фіксується технічними засобами в порядку, встановленому процесуальним законом. У кожному із спеціальних процесуальних законів містяться відповідні вимоги до фіксування судового процесу. Так, фіксування судового засідання технічними засобами в цивільному процесі відбувається за правилами ст. 6, 27, 197 Цивільного процесуального кодексу України (далі – ЦПК України) та іншими нормативно-правовими актами. Так, ч. 10, 11 ст. 6 ЦПК України встановлено, що фіксування технічними засобами ходу судового засідання є запорукою дотримання принципу гласності та відкритості судового розгляду. Офіційним записом судового засідання визнається лише технічний запис, зроблений судом.

Відповідно до п. 35 Постанови Верховного Суду України від 12 червня 2009 р. № 2 "Про застосування норм цивільного процесуального законодавства при розгляді справ у суді першої інстанції" фіксування судового процесу є однією з гарантій його гласності як основоположного принципу правосуддя. Це означає обов'язковість процесуального оформлення документів, які фіксують процесуальні дії суду, сторін та інших учасників цивільного процесу, а також обставини (факти) при розгляді справи. У зв'язку із цим, суди мають забезпечувати неухильне виконання вимог статей 197–200 ЦПК України про порядок складання та оформлення журналів і протоколів та їх зміст.

Слід пам'ятати, що повне фіксування судового процесу за допомогою звукозаписувального технічного засобу здійснюється судами з 1 січня 2008 р. (прикінцеві положення ЦПК України). Водночас відповідно до ч. 2 ст. 197 ЦПК України у разі неявки в судове засідання всіх осіб, які беруть участь у справі, чи в разі, якщо відповідно до положень ЦПК України розгляд справи здійснюється судом за відсутності осіб, які беруть участь у справі, фіксування судового процесу за допомогою звукозаписувального технічного засобу не здійснюється. Це положення ЦПК України визнано рішенням Конституційного Суду України № 16-рп/2011 від 08.12.2011 р. у справі № 1-19/2011.

Частиною 1 ст. 197 ЦПК України встановлено, що суд під час судового розгляду справи здійснює повне фіксування судового засідання за допомогою звукозаписувального технічного засобу. Фіксування судового засідання технічним засобом належить до повноважень секретаря судового засідання (п. 3 ч. 1 ст. 48 ЦПК України), проте за розпорядженням головуючого це може здійснювати й інший працівник апарату суду (ч. 2 ст. 197 ЦПК України). Очевидно, що наведені норми не узгоджені одна з одною, а покладення повноважень з фіксування судового засідання технічним засобом на іншого працівника суду суперечить процедурі розгляду судових справ.

Так, ст. 47 ЦПК України секретаря судового засідання віднесено до інших учасників судового процесу, крім цього цивільний процесуальний закон визначає порядок участі секретаря судового засідання в процесі, питання відводу та самовідводу, обов'язки секретаря судового засідання, зокрема й щодо забезпечення фіксування судового процесу. Натомість правовий статус інших працівників апарату суду як учасників судового процесу ЦПК України не визначено. З урахуванням зазначеного, вважаємо, що фіксування судового процесу повинно здійснюватись лише секретарем судового засідання.

Носій інформації, на який здійснювався технічний запис судового засідання (касета, дискета тощо), є додатком до журналу судового засідання і після закінчення

судового засідання долучається до матеріалів справи (ч. 4 ст. 197 ЦПК України). Усі істотні моменти розгляду справи відображаються в журналі судового засідання в тій послідовності, в якій відбувався розвиток процесу, починаючи від відкриття судового засідання і до проголошення та роз'яснення рішення суду.

Фіксування судового процесу (судового засідання) за допомогою технічних засобів здійснюється відповідно до Інструкції про порядок роботи з технічними засобами фіксування судового процесу (судового засідання), затвердженої наказом Державної судової адміністрації України від 20.09.2012 р. № 108 [2], та Інструкції про порядок роботи з технічними засобами відеозапису ходу і результатів процесуальних дій, проведених у режимі відеоконференції під час судового засідання (кримінального провадження), затвердженої наказом Державної судової адміністрації України від 15.11.2012 р. № 155 [3].

Порядок приєднання технічного носія інформації та порядок видачі (надсилання) справ для ознайомлення, а також надання копій судових документів здійснюються відповідно до Інструкції з діловодства в місцевих загальних судах, апеляційних судах областей, апеляційних судах міст Києва та Севастополя, апеляційному суді Автономної Республіки Крим та Вищому спеціалізованому суді України з розгляду цивільних і кримінальних справ, затвердженої наказом Державної судової адміністрації України від 17.12.2013 р. № 173 [4].

Таким чином, носій інформації із технічним записом судового засідання є складовою матеріалів справи, а цивільним процесуальним законодавством за загальним правилом передбачено право сторін на ознайомлення з усіма доказами, іншими документами, долученими до справи, їх коментування.

Згідно з ч. 9 ст. 6 ЦПК України право знайомитися з матеріалами справи, робити з них витяги, знімати копії з документів, долучених до справи, одержувати копії рішень і ухвал надано особам, які беруть участь у справі, та особам, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їх права, свободи чи обов'язки.

Частиною 1 ст. 27 ЦПК України поряд з іншими процесуальними правами, наданими особам, які беруть участь у справі, закріплено право знайомитися з матеріалами справи, робити з них витяги, знімати копії з документів, долучених до справи, тощо, знайомитися з журналом судового засідання, знімати з нього копії та подавати письмові зауваження з приводу його неправильності чи неповноти, прослуховувати запис фіксування судового засідання технічними засобами, робити з нього копії, подавати письмові зауваження з приводу його неправильності чи неповноти.

Відповідно до ч. 5 ст. 197 ЦПК України за клопотанням особи, яка бере участь у справі, може бути за плату здійснено повне або часткове роздрукування технічного запису судового засідання за розпорядженням головуючого. Особа, яка бере участь у справі, має право отримати копію інформації з носія, на який здійснювався технічний запис цивільного процесу. Отже, це положення ЦПК України не передбачає права здійснювати повне або часткове роздрукування технічного запису судового засідання за розпорядженням головуючого за клопотанням осіб, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їх права, свободи чи обов'язки. На нашу думку, це є певним упущенням законотворця, оскільки така непередбаченість звужує права осіб, які не брали участі у справі, навіть якщо суд вирішив питання про їх права, свободи чи обов'язки, на своєчасний захист їх порушених, невизнаних або оспорюваних прав, свобод чи інтересів.

При вирішенні питання про повне або часткове роздрукування технічного запису судового засідання за клопотанням особи, яка бере участь у справі, слід керуватись правилами ЦПК України про знайомлення осіб, які беруть участь у

справі, з матеріалами справи. Диспозиція ч. 5 ст. 197 ЦПК України свідчить, що клопотання учасника процесу про роздрукування технічного запису судового засідання розглядається головуючим одноособово і він може його задовольнити, але не зобов'язаний. Отже, повне або часткове роздрукування технічного запису судового засідання може здійснюватися за плату за розпорядженням головуючого в судовому засіданні у вигляді проставлення ним резолюції на заяві (клопотанні) особи, яка бере участь у справі.

У разі якщо немає технічної можливості та відповідного програмного забезпечення для роздрукування технічного запису, у задоволенні клопотання може бути відмовлено. Для забезпечення дотримання прав учасника процесу йому слід запропонувати отримати копію інформації з носія, на який здійснювався технічний запис судового засідання. Такі витрати компенсуються за рахунок сплати коштів за інформаційно-технічне забезпечення розгляду справи.

Таким чином, на заваді належному захисту порушених прав, свобод чи інтересів учасників цивільних процесуальних правовідносин іноді стоїть відсутність відповідних технічних можливостей для роздрукування технічного запису (програмного забезпечення). Зрозуміло, що розвиток науки та інформаційних технологій зумовлює появу нових способів обробки документів, а отже, оперативне впровадження провідних інформаційних технологій сприятиме розширенню можливостей для захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб, інтересів держави. Слід пам'ятати, що неможливість виконання норм законодавства часто призводить до втрати їх ефективності та, у свою чергу, не сприяє піднесенню і утвердженню авторитету судової гілки влади.

Як передбачено ч. 6 ст. 197 ЦПК України, розмір судового збору за роздрукування та видачу в електронному вигляді копії технічного запису судового засідання встановлюється законом. Відповідно до п. 8.4 Інструкції про порядок роботи з технічними засобами фіксування судового процесу (судового засідання), затвердженої наказом Державної судової адміністрації України № 108 від 20 вересня 2012 р., на клопотання особи, яка бере участь у справі, за розпорядженням головуючого може бути здійснено повне або часткове роздрукування технічного запису судового засідання за плату, встановлену Законом України "Про судовий збір".

На цей час, згідно з підп. 3 п. 4 ч. 2 ст. 4 Закону України "Про судовий збір", за роздрукування технічного запису судового засідання встановлена ставка судового збору в розмірі 5 гривень за кожний аркуш тексту на папері формату А4.

Підсумовуючи, слід зазначити, що безумовному і послідовному дотриманню принципів гласності і, як наслідок, – забезпеченню законності цивільного судочинства сприятимуть, по-перше, удосконалення цивільного процесуального законодавства, по-друге, неухильне виконання норм чинного законодавства про фіксування судового процесу. Для реалізації останньої вимоги потрібне належне фінансування державою передбачених законодавством можливостей, а також якісна підготовка фахівців апарату суду.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Рішення Конституційного Суду України від 8 грудня 2011 року № 16-рп/2011 у справі за конституційним зверненням Товариства з обмеженою відповідальністю "Пріма-Сервіс" ЛТД щодо офіційного тлумачення положення пункту 7 частини третьої статті 129 Конституції України та за конституційним поданням 54 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень частини шостої статті 12, частини першої статті 41 Кодексу адміністративного судочинства України, частини другої статті 197 Цивільного процесуального кодексу України, а також частини восьмої статті 81-1 Господарського процесуального кодексу України (справа про фіксування судового процесу технічними засобами) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=164206.

2. Інструкція про порядок роботи з технічними засобами фіксування судового процесу (судового засідання), затверджена наказом Державної судової адміністрації України від 20.09.2012 р. № 108 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // dsa.court.gov.ua/dsa/14/N1082012/.

3. Інструкція про порядок роботи з технічними засобами відеозапису ходу і результатів процесуальних дій, проведених у режимі відеоконференції під час судового засідання (кримінального провадження), затверджена наказом Державної судової адміністрації України від 15.11.2012 р. № 155 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // ab.mk.court.gov.ua/sud1401/legislation/on_the_order_of_the_technical_means_of_recording_progress/.

4. Інструкція з діловодства у місцевих загальних судах, апеляційних судах областей, апеляційних судах міст Києва та Севастополя, апеляційному суді Автономної Республіки Крим та Вищому спеціалізованому суді України з розгляду цивільних і кримінальних справ, затверджена наказом Державної судової адміністрації України 17.12.2013 р. № 173 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // dsa.court.gov.ua/userfiles/Nakaz%20173.pdf.

Отримано 18.11.2014

УДК 342.9:342.843.1(477)

В.І. Труба,
кандидат юридичних наук, доцент

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВІДНОСИН З УСИНОВЛЕННЯ ПОВНОЛІТНІХ

У статті розглядаються особливості правовідносин з усиновлення повнолітньої особи. На підставі аналізу законодавства, судової практики та наукових публікацій зроблено висновки щодо особливостей змісту, суб'єктного складу правовідносин з усиновлення повнолітніх осіб, значення усиновлення повнолітніх осіб. Сформульовані теоретичні висновки та пропозиції щодо удосконалення відповідного законодавства.

Ключові слова: *усиновлення, усиновлення повнолітніх осіб, таємниця усиновлення.*

В статье рассматриваются особенности правоотношений по усыновлению совершеннолетнего лица. На основании анализа законодательства, судебной практики и научных публикаций сделаны выводы относительно особенностей содержания, субъектного состава правоотношений по усыновлению совершеннолетних лиц, значения усыновления совершеннолетних лиц. Сформулированы теоретические выводы и предложения по усовершенствованию соответствующего законодательства.

Ключевые слова: *усыновление, усыновление совершеннолетних лиц, тайна усыновления.*

Paper examines special features of legal relations on an adult adoption. On the basis of an analysis of legislation, court practice and scientific publications several conclusions about the features of the content, subject structure of legal relations on adults' adoption and the significance of adult adoption are drawn. Theoretical conclusions and suggestions concerning to improvement of relevant legislation are formulated.

Keywords: *adoption, adult adoption, secret of adoption.*

Особливості правовідносин з усиновлення повнолітніх осіб зумовлені багатьма чинниками, зокрема, підставами їх виникнення, змістом та значенням для їх учасників.

Усиновлення повнолітніх – нечасте явище в нашому суспільстві, можливо, тому досі йому приділялося мало уваги науковцями. Окремі питання законодавчого регулювання усиновлення повнолітніх розглядалися в роботах Л.М. Зілковської та Т.А. Стоянової [1–3]. Однак комплексний аналіз підстав виникнення правовідносин з усиновлення повнолітніх, їх зміст та значення для учасників залишилися поза увагою авторів цих та інших робіт. А тому метою цієї статті є розгляд саме цих питань.

Норми про усиновлення повнолітніх осіб розміщені у розділі СК України, присвяченому влаштуванню дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування. Це виглядає дещо нелогічним, адже йдеться все ж про усиновлення повнолітніх, але в подальшому ми доведемо, що саме "там" їм і місце.

Так, ч. 2 статті 208 СК України передбачено як винятковий випадок можливість постановлення судом рішення про усиновлення повнолітньої особи, яка

не має матері, батька або була позбавлена їхнього піклування. У такому разі суд бере до уваги сімейний стан усиновлювача, зокрема відсутність у нього своїх дітей, та інші обставини, що мають істотне значення.

Для виникнення правовідносин з усиновлення необхідною є сукупність обов'язкових фактів, а саме – волевиявлення усиновлювача та рішення суду, та додаткових – згода другого з подружжя на усиновлення дитини, згода дитини у передбачених законом випадках, інші факти. Особливістю усиновлення повнолітньої особи є те, що не всі із зазначених додаткових фактів є обов'язковими, що має вирішуватися судом в кожному конкретному випадку.

Суб'єктами правовідносин з усиновлення у цьому разі є усиновлювач і повнолітня особа, яку беруть в сім'ю на правах дочки чи сина. Кожна з цих осіб має відповідні права та обов'язки.

Указаних у ч. 2 статті 208 СК України ознак для визначення кола осіб, які можуть бути усиновлені після досягнення повноліття, недостатньо. Слід погодитись із Л.М. Зілковською, яка зазначає, що якщо сприймати буквально зміст цієї статті, то можна дійти висновку, що повнолітня особа може бути усиновлена навіть у випадку, якщо батька чи матері в неї не стало після досягнення повноліття. Проте законодавець навряд чи мав це на увазі, коли встановлював підстави можливості усиновлення повнолітньої особи. Зрозуміло, що в статті йдеться про осіб, які втратили батька чи матір ще в дитячому віці, чи взагалі немає відомостей про них, або якщо дитина була позбавлена піклування батьків. Крім того, відсутність у особи батька чи матері, яких втратила дитина до досягнення нею повноліття, також, на нашу думку, не може бути єдиною і достатньою підставою для всиновлення такої дитини після досягнення нею повноліття. Таке можливе, якщо між особою, яка бажає усиновити дитину, та дитиною ще до досягнення останньою повноліття, склалися відносини як між усиновлювачем та усиновленою дитиною, але надання таким відносинам передбаченої законом форми з якихось причин здійснене не було [1, с. 32–33]. Справді, врахування вказаних обставин можливе відповідно до абз. 2 ч. 2 ст. 208 СК України, де передбачається, що суд повинен враховувати також інші обставини, які мають істотне значення, однак не називаючи такі обставини.

З огляду на зазначене вище, логічною видається пропозиція, висловлена Л.М. Зілковською, щодо внесення змін до ч. 2 ст. 208 СК України, відповідно до яких у виняткових випадках суд може постановити рішення про усиновлення повнолітньої особи, яка до досягнення повноліття втратила матір, батька або була позбавлена їхнього піклування. Постанова такого рішення можлива за умови, якщо до досягнення повноліття між особою, яка бажає усиновити дитину, та дитиною створились та існували на час досягнення дитиною повноліття відносини як між усиновлювачем та усиновленою дитиною, але правове оформлення таких відносин з будь-яких причин здійснене не було [1, с. 33].

Справді, врахування вказаних обставин можливе відповідно до абз. 2 ч. 2 ст. 208 СК України, де передбачається, що суд повинен враховувати також інші обставини, які мають істотне значення, не називаючи, однак, таких обставин.

З огляду на викладене вище, слід підтримати пропозицію Л.М. Зілковської щодо внесення змін до ч. 2 ст. 208 СК України, відповідно до яких у виняткових випадках суд може постановити рішення про усиновлення повнолітньої особи, яка до досягнення повноліття втратила матір, батька або була позбавлена їхнього піклування. Постанова такого рішення можлива за умови, якщо до досягнення повноліття між особою, яка бажає усиновити дитину, та дитиною створились та існували на час досягнення дитиною повноліття відносини як між усиновлювачем та усиновленою дитиною, але правове оформлення таких відносин з будь-яких причин здійснене не було [1, с. 33].

З-поміж усього іншого, ухвалюючи рішення у справі про усиновлення дитини, суд має встановити й врахувати інші обставини, визначені у ст. 224 СК України, а саме: стан здоров'я та матеріальне становище особи, яка бажає усиновити дитину, її сімейний стан та умови проживання, ставлення до виховання дитини; мотиви, на підставі яких особа бажає усиновити дитину; мотиви того, чому другий із подружжя не бажає бути усиновлювачем, якщо лише один із подружжя подав заяву про усиновлення; взаємовідповідність особи, яка бажає усиновити дитину, та дитини, а також те, як довго ця особа опікується вже дитиною; особу дитини та стан її здоров'я; ставлення дитини до особи, яка бажає її усиновити. Вважаємо, що ці вимоги в більшості своїй можуть виступати як загальні, а зауваження на початку аналізованої статті СК України на те, що суд враховує названі обставини "зокрема", вказує на те, що перелік таких обставин є невичерпним.

На нашу думку, при усиновленні повнолітньої особи зазначені у ст. 224 СК України обставини мають судом детально вивчатись і за необхідності братися до уваги. За необхідності тому, що стан здоров'я може не мати вирішального значення при усиновленні повнолітніх осіб. Наприклад, навіть незадовільний стан здоров'я кандидатів в усиновлювачі і в усиновлені може не мати для них жодного значення, так само як і матеріальне становище.

Очевидно, що мета усиновлення повнолітньої особи не завжди вписується в рамки мети усиновлення дитини, оскільки передбачається, що особа, яку всиновлюють, не потребує значної опіки і утримання, як дитина, а усиновлювачі вже не зможуть заповнити своє життя батьківським піклуванням про дитину. Водночас, винесення рішення про усиновлення повнолітньої особи, у разі невизначення мети усиновлення чи її ігнорування, може створити підґрунтя для можливих зловживань як з боку усиновленого, так і з боку усиновлювача, які зробили такий крок із суто корисливих мотивів (наприклад для отримання пенсії, отримання спадку).

Не можуть підмінюватись відносини зі спадкування відносинами з усиновлення повнолітніх осіб, для забезпечення осіб, які не мають дітей, спадкоємцями, як це існувало в дореволюційні часи, коли це робилося для того, щоб узаконити позашлюбних дітей, надати їм певного статусу та наділити спадком. Не можуть також підмінюватись шлюбні відносини відносинами з усиновлення повнолітніх осіб, оскільки вони, по-перше, мають різну мету (так само як і відносини зі спадкування), а, по-друге, створення таким чином сім'ї суперечитиме моральним засадам суспільства, як це закріплено у ч. 4 ст. 3 СК України.

При усиновленні повнолітньої особи по-іншому також можуть реалізовуватися права учасників правовідносин з усиновлення у разі усиновлення повнолітньої особи, зокрема, право на таємницю усиновлення (ст. 226 СК України), право усиновлювача бути записаним матір'ю, батьком (ст. 229 СК України), право усиновлювача на зміну відомостей про місце народження та дату народження (ст. 230 СК України). На нашу думку, немає необхідності робити таке усиновлення таємним, записувати усиновлювачів як матері чи батька особи, яка усиновлюється, змінювати відомості про місце народження та дату народження, особи, яка усиновлюється тощо.

По-перше, реалізація наведених прав передбачається лише у разі усиновлення дитини, тобто особи, яка не досягла 18 років. По-друге, у разі застосування положень зазначених статей щодо усиновленої повнолітньої особи, з врахуванням реалізації нею свого права на зміну прізвища, імені та по батькові (ст. 231 СК України), відкривається шлях до зловживань. Це ускладнить, наприклад, пошук і установлення особи для боржників тощо. Таке ускладнення може зашкодити й власне самій усиновленій особі. Наприклад, у разі її розшуку родичами для спілкування, для прийняття спадщини тощо.

Аналіз положень абз. 2 ч. 2 ст. 208 СК України показує, що законодавець вимагає від суду при вирішенні справи про усиновлення брати до уваги наявність чи відсутність у усиновлювача своїх дітей. Очевидно, що це пов'язано із необхідністю забезпечення батьками передусім своїх дітей, з упорядкуванням майбутніх відносин зі спадкування.

Особливості правовідносин з усиновлення відображені також у Постанові Пленуму Верховного Суду України "Про практику застосування судами законодавства при розгляді справ про усиновлення і про позбавлення та поновлення батьківських прав" (далі – Постанова)[4]. Так, у п. 3 Постанови судам рекомендовано з'ясовувати наявність чи відсутність в усиновлювача своїх дітей. Закон не встановлює заборони на усиновлення повнолітньої особи тією, яка має власних дітей, проте на цей факт необхідно зважати, виходячи з обставин, що визначають можливість рідних дітей бути спадкоємцями.

Судова практика показує, що при вивченні обставин справи виявляється, що більшість усиновлювачів повнолітніх осіб не мають своїх дітей. Хоча трапляються випадки, коли суди задовольняють заяви заявників, які мають рідних дітей, беручи до уваги твердження заявника про те, що він матеріально забезпечений і бажає, щоб його статки унаслідували всі його діти, між якими склалися добрі стосунки [5].

Що ж стосується процесуальної реалізації прав повнолітніх осіб на усиновлення, тут існує певна невідповідність положень ст. 252 ЦПК України і вимог ст. 208 СК України щодо оформлення заяви про усиновлення повнолітньої особи, на що зверталась увага Т.А. Стояновою. З огляду на необхідність дотримання таємниці усиновлення нею пропонувалося "покласти в обов'язок кандидата в усиновлювачі зазначити в позові клопотання про розгляд справи в закритому судовому засіданні, що відповідає ч. 3 ст. 6 ЦПК України". Тому доцільно доповнити ст. 252 ЦПК України (зміст заяви) положенням, згідно з яким "за бажанням усиновлювача, для забезпечення таємниці усиновлення, розгляд справи проводиться в закритому судовому засіданні". Введення такого положення спростить подальшу реалізацію права дитини на інформацію про факт свого усиновлення та права усиновлювача на приховування факту усиновлення від дитини. По-перше, це дозволить суду при прийнятті заяви про усиновлення одразу правильно визначити коло осіб, що беруть участь у справі, та визначити намір усиновлювача про бажання застосувати таємницю усиновлення, а, відповідно, вжити необхідних заходів для забезпечення таємниці усиновлення; по-друге, сам усиновлювач буде вже орієнтований на своє право застосовувати таємниці усиновлення [3, с. 9, 72–73].

Ми обстоюємо думку про те, що немає сенсу робити усиновлення повнолітньої особи таємним. Не тільки тому, що таємниця усиновлення передусім має значення при усиновленні дитини, важлива для її психологічного спокою, захисту дитини від недолугості оточуючих. А й тому що, наполягаємо, є важливою для запобігання зловживанням з боку учасників правовідносин з усиновлення повнолітньої особи, для полегшення розшуку родичами у разі необхідності.

При вирішенні справ про усиновлення повнолітніх дітей суди зважають також на ті положення п. 3 вказаної Постанови Верховного Суду України, в якій зроблено настанови судам звертати увагу на таку обставину як неможливість оформлення іншого правового зв'язку між особою, яку бажають усиновити, та особою, яка хоче це зробити (складення заповіту тощо). З огляду на це, та з урахуванням інших обставин, суди відмовляють у задоволенні в усиновленні повнолітніх. Наприклад, у справі, яка нещодавно розглядалась Святошинським районним судом м. Києва [6].

Таким чином, встановлюючи вимоги щодо усиновлення повнолітньої особи в судовому порядку, із дотриманням всіх необхідних при цьому умов, держава тим самим одночасно убезпечує добросовісних учасників правовідносин з усиновлення від можливих зловживань з боку недобросовісних.

Положення законодавства щодо дотримання таємниці усиновлення має бути зміненим в частині усиновлення повнолітніх. Таке усиновлення має відбуватись відкрито.

З огляду на викладене вище, окремого вивчення потребують питання підстав та порядку скасування усиновлення повнолітніх.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Зілковська Л.М.* Усиновлення повнолітніх – за і проти / Л.М. Зілковська // Трансформація ринкових відносин в Україні : організаційно-правові та економічні проблеми : матер. міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 15 травня 2003 р.). – Одеса : ЕПФ ОНУ, Астропринт, 2003. – С. 32–34.

2. *Зилковская Л.М.* Усыновляемый как субъект правовых отношений по усыновлению / Л.М. Зилковская // Право та економіка : генезис, сучасний стан та перспективи розвитку : зб. матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 30 травня 2008 р.). – Одеса : Астропринт, 2008. – С. 140–145.

3. *Стоянова Т.А.* Процесуальні особливості розгляду справ про усиновлення громадянами України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Т.А. Стоянова. – Одеса, 2009. – 218 с.

4. Про практику застосування судами законодавства при розгляді справ про усиновлення і про позбавлення та поновлення батьківських прав : Постанова Пленуму Верховного Суду України від 30.03.2007 р. № 3 (із змінами, внесеними згідно з Постановою Верховного Суду № 20 від 19.12.2008 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/26D03FC533B52FE1C32572D000227B6F?CollapseView&Count=500&OpenDocument&RestrictToCategory=26D03FC533B52FE1C32572D000227B6F.

5. Рішення Голосіївського районного суду м. Києва від 03.02.2012 р. по справі № 2-о-194/11 / Інформаційно-аналітична система НАУ. – № реєстрації 21344375.

6. Рішення Святошинського районного суду м. Києва від 14.04.2014 р. по справі № 2-о/759/171/14 / інформаційно-аналітична система НАУ. – № реєстрації 38281114.

Отримано 15.10.2014

ФІНАНСОВЕ ПРАВО ТА ПОДАТКОВІ ВІДНОСИНИ

УДК 347.73(477)

В.О. Рядінська,
кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УСУНЕННЯ ЗОВНІШНЬОГО ПОДВІЙНОГО ОПОДАТКУВАННЯ ПРИ ОПОДАТКУВАННІ ДОХОДІВ ФІЗИЧНИХ ОСІБ – РЕЗИДЕНТІВ УКРАЇНИ НА НАЦІОНАЛЬНОМУ РІВНІ В УКРАЇНІ

Автор розглядає правове забезпечення уникнення зовнішнього подвійного оподаткування при оподаткуванні доходів фізичних осіб – резидентів України виключно нормами національного законодавства України. Визначаються основні процедури механізму усунення зовнішнього подвійного оподаткування при оподаткуванні доходів фізичних осіб – резидентів України нормами національного законодавства, які необхідно здійснити як на території України, так і поза її межами, та проблеми, які виникають у платників податків фізичних осіб – резидентів України при їх дотриманні. Пропонуються шляхи усунення вищезазначених проблем з урахуванням міжнародного досвіду та стану правового забезпечення взаємодії органів державної фіскальної служби України з відповідними органами інших країн.

Ключові слова: *зовнішнє подвійне оподаткування, національний рівень, механізм усунення зовнішнього подвійного оподаткування.*

Автор рассматривает правовое обеспечение избежания внешнего двойного налогообложения при налогообложении доходов физических лиц – резидентов Украины исключительно нормами национального законодательства Украины. Определяются основные процедуры механизма устранения внешнего двойного налогообложения при налогообложении доходов физических лиц – резидентов Украины нормами национального законодательства, которые необходимо осуществить как на территории Украины, так и за ее пределами, и проблемы, которые возникают у налогоплательщиков физических лиц – резидентов Украины при их соблюдении. Предлагаются пути устранения вышеупомянутых проблем с учетом международного опыта и состояния правового обеспечения взаимодействия органов государственной фискальной службы Украины с соответствующими органами других стран.

Ключевые слова: *внешнее двойное налогообложение, национальный уровень, механизм устранения внешнего двойного налогообложения.*

The author examines the legal ensuring of the avoidance of the international double taxation of the income taxation of natural persons –residents of Ukraine only by national legislation of Ukraine. The basic mechanism procedures eliminate double taxation of an international income taxation of persons – residents of the Ukrainian national law, to be taken both in Ukraine and abroad and the problems that arise in individual taxpayers – residents of Ukraine during their subject are defined. Ways for the elimination of these problems with an international experience and state legal interoperability of the State Fiscal Service of Ukraine with the relevant authorities of other countries are suggested.

Keywords: *international double taxation, national level, mechanism of an elimination of international double taxation.*

Обрання Україною курсу на євроінтеграцію обумовлений, з-поміж іншого, прагненням її громадян вільно пересуватися в межах ЄС та працювати на території країн цього союзу, тобто користуватися правами, які мають громадяни країн–членів ЄС. Водночас, громадяни України, які працюватимуть на території країн–членів ЄС та отримуватимуть від такої праці доходи, можуть опинитися в ситуації, коли із зазначених доходів доведеться сплачувати податки два рази – спочатку на території цих країн, а потім на території України. Не варто сподіватися, що вступ України до ЄС автоматично потягне гармонізацію її податкової системи з податковою системою ЄС. Крім того, необхідно підкреслити, що країни–члени Європейського союзу не уніфікували податки на всій його території, рівень оподаткування доходів, нерухомості, пенсій, заощаджень, дивідендів тощо в різних країнах союзу суттєво відрізняються і, як свідчать визначені у Директивах ЄС напрями подальшого розвитку цього союзу, країни і в подальшому користуватимуться правом на встановлення та стягнення на власній території і відносно власних резидентів будь-які податки та збори, тобто не відмовлятимуться від власного податкового суверенітету. Отже, громадяни України, які здійснюватимуть діяльність на території країн – ЄС, можуть стати жертвами негативного міжнародного явища – зовнішнього подвійного оподаткування. Таким чином, реалізація Україною політичного курсу на євроінтеграцію неминуче актуалізує проблему уникнення зовнішнього подвійного оподаткування щодо її громадян.

Проблемам уникнення подвійного оподаткування були присвячені роботи В.С. Альошкіна, С.С Білоусова, Л.І. Вдовіченої, П.Т. Геги, Д.І. Голосніченка, Ю.Г. Демянчука, В.А. Дедекаєва, О.Ю. Дубовика, О.С. Задорожного, А.І. Крисоватого, А.А. Кучера, М.П. Кучерявенка, Л.Л. Лабезника, А.А. Литвиненка, О.І. Максак, К.А. Матвійчука, С.М. Морозова, О.А. Музики-Стефанчук, І.Ю. Петраша, А.М. Путренка, В.В. Пасенкової, О.І. Перепелиці, В.М. Поповича, Ю.В. Сибірянської та інших, проте вони в переважній більшості торкались проблем уникнення внутрішнього подвійного оподаткування, яке виникло в Україні внаслідок невиваженої податкової політики, а проблемам уникнення подвійного оподаткування, яке виникає внаслідок екстенсивного використання податкового суверенітету різних країн, науковцями приділено недостатньо уваги, а воно вимагає дослідження, визначення проблем та розробки шляхів їх вирішення. Враховуючи, що український законодавець передбачає систему усунення зовнішнього подвійного оподаткування як на національному (тобто виключно нормами національного права), так і на міждержавному (тобто за допомогою міжнародних конвенцій, договорів, угод про уникнення подвійного оподаткування) рівні, вважаємо доцільним зосередити увагу на національному рівні врегулювання зовнішнього подвійного оподаткування в Україні.

Саме тому ціллю нашої статті є аналіз правового забезпечення уникнення зовнішнього подвійного оподаткування при оподаткуванні доходів фізичних осіб – резидентів України на національному рівні, тобто виключно нормами національного законодавства, без врахування положень міжнародних конвенцій (договорів/угод) про уникнення зовнішнього подвійного оподаткування.

Відповідно п. 13.3 ст. 13 Податкового кодексу України (надалі – ПКУ) [1] доходи, отримані фізичною особою – резидентом з джерел походження за межами України, включаються до складу загального річного оподаткованого доходу, а суми податків та зборів, сплачені за межами України, зараховуються під час розрахунку податків та зборів в Україні за правилами, визначеними у ПКУ (п. 13.4 ст. 13 ПКУ). При цьому, згідно пп. 14.1.54 ПКУ доходом з джерелом

походження з України є будь-який дохід, отриманий резидентами або нерезидентами, у тому числі від будь-яких видів їх діяльності на території України (включаючи виплату (нарахування) винагороди іноземними роботодавцями), її континентальному шельфі, у виключній (морській) економічній зоні, у тому числі, але не виключно, доходи у вигляді: процентів, дивідендів, роялті та будь-яких інших пасивних (інвестиційних) доходів, сплачених резидентами України, а відповідно пп. 14.1.55 п. 14.1 ст. 14 цього ж нормативного акту, доходом, отриманим з джерел за межами України є будь-який дохід, отриманий резидентами, у тому числі від будь-яких видів їх діяльності за межами митної території України, включаючи проценти, дивіденди, роялті та будь-які інші види пасивних доходів тощо; інші доходи від будь-яких видів діяльності за межами митної території України або територій, непідконтрольних контролюючим органам. Отже, фізична особа – резидент Україна, яка працює на території іншої країни та отримує за це виплати (нарахування) винагороди іноземними роботодавцями, вважається особою, що отримує доходи з джерел походження за межами України і повинна сплачувати з цих виплат податок на доходи фізичних осіб на території України.

Відповідно пп. 170.11.1 п. 170.1 ст. 170 ПКУ, у разі, якщо джерело виплат будь-яких оподатковуваних доходів фізичної особи є іноземним, сума такого доходу включається до його загального річного оподатковуваного доходу, який зобов'язаний подати річну податкову декларацію. При цьому, для отримання права на зарахування податків та зборів, сплачених за межами України, платник податку зобов'язаний отримати від державного органу країни, де отримується такий дохід (прибуток), уповноваженого справляти такий податок, довідку про суму сплаченого податку та збору, а також про базу та/або об'єкт оподаткування. Зазначена довідка підлягає легалізації у відповідній країні, відповідній закордонній дипломатичній установі України, якщо інше не передбачено чинними міжнародними договорами України (п.13.5 ст. 13 ПКУ). Отже, механізм уникнення зовнішнього подвійного оподаткування в Україні на національному рівні передбачає, що фізична особа–резидент України, яка отримала дохід за межами України, зобов'язана подати декларацію про отримані нею доходи з іноземних джерел, в якій визначити суму сплаченого податку в іноземній юрисдикції разом з легалізованою у відповідній закордонній дипломатичній установі України довідкою про суму сплаченого податку та збору, а також про базу та/або об'єкт оподаткування, виданою державним органом країни, де був отриманий дохід (прибуток), уповноваженим справляти такий податок. Згідно п. 3 Наказу Державної податкової адміністрації України від 12 квітня 2002 року № 173 "Про підтвердження статусу податкового резидента України" [404], фізична особа – резидент України повинна подати заяву до органів Державної фіскальної служби України за місцем проживання про звільнення (зменшення) від оподаткування доходів із джерел у зарубіжній державі або про відшкодування вже сплачених податків на території зарубіжної держави за відповідною формою з перекладом на українську мову.

Таким чином, механізм усунення зовнішнього подвійного оподаткування в Україні на національному рівні передбачає, що фізична особа повинна здійснити наступні процедури: I) в країні – джерелі отримання доходу: 1) отримати в державного органу цієї країни, уповноваженого справляти податок, довідку про отримані доходи та суму сплаченого податку та збору; 2) легалізувати зазначену довідку у відповідній дипломатичній установі України; II) в Україні: 1) заповнити декларацію про доходи, в якій зазначити суму отриманих за межами України доходів, до якої додати легалізовану довідку; 2) подати до органу Державної фіскальної служби України за місцезнаходженням заяву про звільнення (зменшення) від оподаткування доходів із джерел у зарубіжній державі або про відшкодування вже сплачених податків на території зарубіжної держави за відповідною формою

з перекладом на українську мову, до якої додати вищевказані документи. В свою чергу, органи фіскальної служби України для усунення подвійного оподаткування, повинні: 1) перевірити відповідність даних, поданих фізичною особою–резидентом України, який отримав дохід за межами України, фактичним даним; 2) розглянути питання про відшкодування різниці при сплаті податків, що перевищує суму, належну до сплати відповідно до законодавства України; 3) прийняти рішення про повернення відповідної суми або відмови у її поверненні; 4) перерахувати фізичній особі – резиденту України, кошти у визначеному розмірі або зарахувати їх до рахунку сплати інших зобов'язань такої особи.

Аналіз механізму уникнення зовнішнього подвійного оподаткування при оподаткуванні доходів фізичних осіб – резидентів України на національному рівні, практика його застосування та наукові дослідження у цій сфері дозволяють констатувати, що при його застосуванні виникає проблема, яка полягає в тому, що фізичні особи – резиденти України, які отримали дохід за межами України, не завжди можуть отримати довідку про суму отриманого доходу (базу оподаткування) та суму сплаченого податку на території країни – джерела отримання доходів, оскільки видача такої довідки можлива в багатьох країнах лише після закінчення звітного періоду та оброблення отриманої інформації відповідним органом, що може не співпадати з часом перебування фізичної особи – резидента України на території країни–джерела отримання доходу. Н.М. Шмиголь, А.І. Кормишова, А.А. Антонюк [2, с. 102] вказують, що в багатьох випадках трудова віза, яка надається резиденту України, закінчується одночасно з трудовим контрактом, що може закінчитися в середині або на початку звітного періоду, в який роботодавець цієї фізичної особи подасть звітність у фіскальні органи своєї країни, де зазначить суму отриманого фізичною особою – резидентом України доходу та сплатить з неї відповідні суми податків. Отже, на думку авторів, фізична особа – резидент України, яка за таких причин не може отримати довідку про зазначені доходи та сплачені податки, стоїть перед вибором – порушити вимоги міграційного законодавства і отримати відповідну довідку, або залишити країну – джерело отримання доходу без такої довідки і підпасти під зовнішнє подвійне оподаткування, сплативши податки з отриманого за межами України доходу двічі: в країні – джерелі отримання доходу, і в Україні. Положення абз. 2 пп. 170.11.2 п. 170.11 ст. 170 ПКУ (згідно яких, у разі відсутності в платника податку підтверджуючих документів щодо суми отриманого ним доходу з іноземних джерел та суми сплаченого ним податку в іноземній юрисдикції, оформлених відповідно до ст. 13 ПКУ, він зобов'язаний подати до контролюючого органу за своєю податковою адресою заяву про перенесення строку подання податкової декларації до 31 грудня року, наступного за звітним), суттєво ситуацію не вирішують, оскільки платник податків вимушений буде повернутися в країну–джерело отримання доходу виключно для того, щоб отримати довідку про отримані доходи і сплачені податки, що вимагатиме від нього додаткових витрат.

Крім отримання вищевказаної довідки, платник податків зобов'язаний її легалізувати у відповідній дипломатичній установі України. У листі Державної податкової служби України від 20 липня 2012 року №12968/6/12-0016 "Про розгляд листа" [3] визначається, що легалізація довідки може здійснюватися у двох видах – шляхом консульської легалізації та апостилю. Консульська легалізація здійснюється на підставі Віденської конвенції про консульські зносини 1963 року [4], Консульського статуту України, затвердженого Указом Президента України від 2 квітня 1994 року № 127/94 [5], Інструкції про порядок консульської легалізації офіційних документів в Україні та за кордоном, затвердженої Наказом МЗС України від 4 червня 2002 року № 113 [6], Роз'яснення Міністерства юстиції України "Консульська легалізація офіційних документів" від 12 січня

2011 року [7], згідно яких консульську легалізацію можна поділити на легалізацію за кордоном та легалізацію офіційних документів в Департаменті консульської служби Міністерства закордонних справ України. Процедура консульської легалізації полягає в тому, що фізичні особи – резиденти України подають в закордонні дипломатичні установи України або до відділу апостилю, легалізації та витребування документів Департаменту консульської служби Міністерства закордонних справ України заяву на вчинення консульської легалізації, документ, який посвідчує їх особу та довідку, яка потребує легалізації. Консульська посадова особа розглядає подані документи на предмет їх відповідності міжнародним договорам, чинному законодавству України і країни перебування та засвідчує офіційні документи або відмовляє у їх легалізації [8]. Поставлення апостилю здійснюється на підставі Гаазької конвенції, що скасовує вимогу легалізації іноземних офіційних документів, від 5 жовтня 1961 року [9; 10], згідно якого фізична особа – резидент України діє за аналогічною для легалізації документів процедурою, але замість документа, що засвідчує консульську легалізацію, проставляється спеціальний штамп "Apostille", який являє засвідчує справжність підпису особи під документом і автентичність відбитка печатки або штампа, яким скріплено відповідний документ. Процедура легалізації довідки про отримані доходи та сплачені у країні – джерелі отримання доходу податків ускладнюється тим, що така процедура здійснюється у відповідні дні тижня, згідно графіку роботи консульської установи за кордоном або Департаменту консульської служби Міністерства закордонних справ України, внаслідок чого утворюється черга, а це вимагає від платника податків додаткових витрат часу, в деяких випадках – порушення міграційного режиму перебування в іноземній країні і т.ін. Отже, платник податків, який отримав дохід за межами України, для того, щоб уникнути зовнішнього подвійного оподаткування, стикається зі складною та забюрократизованою процедурою підтвердження того, що з доходу, який він отримав, вже сплачено податки в іншій країні, яка вимагає в нього витрати значної кількості часу та коштів.

Аналіз міжнародного досвіду у цьому питанні свідчить, що в більшості зарубіжних країн (Австрії, Ізраїлі, Італії, Канаді, США, Польщі, Швеції, Фінляндії, Угорщині, Японії та інших) механізм уникнення зовнішнього подвійного оподаткування закріплений таким чином, щоб платник податків у декларативному порядку заявляв про отримані доходи, а компетентний орган цих країн перевіряв відповідність даних, наданих платником податків [11]. Одні українські науковці пропонують запровадити в Україні такий же механізм усунення зовнішнього подвійного оподаткування [12; 13; 14], а інші зазначають, що фіскальні органи України не зможуть отримувати інформацію, що підтверджувала б чи спростовувала відомості, надані фізичною особою – резидентом Україні про отримані за межами України доходи у декларації, тобто не зможуть забезпечити належний податковий контроль за платниками податків, що може потягнути масове ухилення від сплати податків з боку фізичних осіб – резидентів України, що отримують дохід за межами України [15; 16]. Основним аргументом, який висувають супротивники спрощення процедур механізму усунення зовнішнього подвійного оподаткування фізичних осіб – резидентів України на національному рівні для платників податків, є те, що органи Державної фіскальної служби України не мають можливості отримувати від компетентних органів інших країн відомості про доходи, отримані фізичними особами – резидентами України на території їх країн та суми сплачених там доходів. На наш погляд, зазначена позиція є помилковою, обумовленою досвідом минулих років, яка не враховує змін у політичній та міжнародній сфері діяльності України, що суттєво вплинули на дане питання. Так, 20 грудня 2004 року Україною було підписано Конвенцію про взаємну адміністративну допомогу в податкових справах від 25 січня 1988 року [17], а в

2008 році Законом України "Про ратифікацію Конвенції про взаємну адміністративну допомогу в податкових справах" від 17 грудня 2008 року № 677-VI [18] її норми було імплементовано в національне законодавство України, що надає право компетентним органам України обмінюватися з відповідними органами країн–учасників зазначеної Конвенції будь-якою інформацією, яка може бути доречною для: a) встановлення суми та збору податку, а також стягнення податкової заборгованості й здійснення виконавчих заходів з метою її стягнення; b) притягнення до адміністративної відповідальності чи порушення кримінального переслідування в судовому органі (ст. 4 зазначеної Конвенції). При цьому, обмін інформацією може здійснюватися у трьох формах – за проханням, автоматично або спонтанно. За проханням обмін інформацією за проханням здійснюється за запитом держави (ст. 5 Конвенції про взаємну адміністративну допомогу в податкових справах). Автоматичний режим обміну інформацію передбачає щорічний автоматичний обмін інформацією між країнами, коли інформація збирається компетентними органами, переводиться в електронний вигляд за розробленим ОЕСР стандартом автоматичного обміну для пересилання за кордон і за допомогою систем автоматичного обміну інформацією передається іншій країні (ст. 6 вищевказаної Конвенції). А.В. Мельник [428] процес автоматичного обміну інформації у податкових справах розділяє на такі основні складові: 1) збір інформації податковими органами від платників податків та податкових агентів; 2) обробка (консолідація) інформації та її шифрування; 3) направлення даних до відповідних країн-партнерів інформаційного обміну; 4) аналіз отриманої інформації в країні проживання платника податків. Спонтанний обмін інформацією здійснюється будь-якою стороною без попереднього прохання в таких випадках: a) перша сторона має підстави припускати, що на території іншої сторони може мати місце втрата податку; b) платник податку отримує знижку чи звільнення від податку на території першої сторони, що може призвести до збільшення суми податку чи до оподаткування на території іншої сторони; c) підприємницькі операції між платником податку однієї сторони та платником податку іншої сторони здійснюються через одну чи більше країн таким чином, що це може призвести до зменшення суми податку на території однієї чи іншої сторони або на території обох сторін; d) сторона має підстави припускати, що сума податку може бути зменшена внаслідок фіктивних переказів прибутку в межах об'єднань підприємств; e) інформація, надана першій стороні іншою стороною, дозволила першій стороні зібрати інформацію, яка може бути корисною для визначення суми податку на території іншої сторони.

Отже, приєднання України до Конвенції про взаємну адміністративну допомогу в податкових справах суттєво розширило можливості її фіскальних органів по отриманню податкової інформації, до якої належить інформація про отримання фізичними особами – резидентами України доходів за межами України та суми сплачених ними з цих доходів податків. Тому ми приєднуємося до позиції доцільності запровадження в Україні зарубіжного досвіду щодо встановлення такого механізму усунення зовнішнього подвійного оподаткування, за яким на платників податків покладатиметься обов'язок з декларування отриманих за межами України доходів, а на органи Державної фіскальної служби України – обов'язку перевіряти подані відомості шляхом обміну податковою інформацією про базу оподаткування та суму сплачених податків фізичними особами – резидентами України за межами України.

Правове забезпечення уникнення зовнішнього подвійного оподаткування при оподаткуванні доходів фізичних осіб – резидентів України на міждержавному рівні передбачає застосування іншого механізму усунення зовнішнього подвійного оподаткування, що може стати темою наших подальших наукових досліджень.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Податковий кодекс України : Закон України від 2 грудня 2010 року № 2755-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 13–14, № 15–16, № 17. – Ст. 112.

2. *Шмиголь Н.М.* Уникнення подвійного оподаткування : теорія та практика ефективного використання / Н.М. Шмиголь, А.І. Кормишова, А.А. Антонюк // Держава та регіони. – Серія: Економіка та підприємництво. – 2013. – № 5. – С. 98–104.

3. Про розгляд листа : лист Державної податкової служби України від 20 липня 2012 року № 12968/6/12-0016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://document.ua/pro-rozgljad-lista-5bshodo-proceduri-legalizaciyi-dokumentiv-doc127285.html.

4. Венская Конвенция о консульских сношениях : от 24 апреля 1963 года [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_047.

5. Конвенція між Урядом України і Урядом Чеської Республіки про уникнення подвійного оподаткування та попередження податкових ухилень стосовно податків на доходи і майно від 30 червня 1997 року // Офіційний вісник України. – 1999. – № 17. – Ст. 768.

6. Конвенція між Урядом України і Швейцарською Федеральною Радою про уникнення подвійного оподаткування стосовно податків на доходи і на капітал від 30 жовтня 2000 року // Офіційний вісник України. – 2009. – № 40. – Ст. 1367.

7. Консульська легалізація офіційних документів : Роз'яснення Міністерства юстиції України від 12 січня 2011 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http : // zakon.nau.ua/doc/?uid=1154.4509.0.

8. Про рекомендації щодо застосування конвенцій про уникнення подвійного оподаткування : лист № 12744/0/71-12/12-1017 Державної податкової служби України від 27 грудня 2012 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // dtkt.com.ua/show/2cid010129.html.

9. Конвенція, що скасовує вимогу легалізації іноземних офіційних документів від 5 жовтня 1961 року // Офіційний вісник. – 2003. – № 46. – Ст. 2419.

10. Про приєднання України до Конвенції, що скасовує вимогу легалізації іноземних офіційних документів : Закон України від 10 січня 2002 року № 2933-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 23. – Ст. 153.

11. Як Україна порушує міжнародні договори про усунення подвійного оподаткування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://kievrus.kiev.ua/?page_id=420.

12. *Вдовічена Л.І.* Податковий кодекс України як елемент системи правового ргулювання діяльності держави у сфері уникнення подвійного оподаткування / Л.І. Вдовічена // Вісник Вищої ради юстиції. – 2012. – № 4. – С. 42–51.

13. *Урман Н.А.* Налоговая система Франции : дисс. ... канд. эконом. наук. / Надежда Александровна Урман. – М. : МГУ, 2006. – 32 с.

14. *Мещерякова О.* Налоговые системы развитых стран мира / О. Мещерякова. – М. : Искра, 1999. – 230 с.

15. *Полежарова Л.В.* Механизм решения проблемы устранения международного двойного налогообложения / Л.В. Полежарова // Налоговый вестник. – 2007. – № 5. – С. 9–15.

16. *Лещенко С.К.* Правовой механизм устранения двойного налогообложения / С.К. Лещенко // Промышленно-торговое право. – 2008. – № 3. – С. 64–75.

17. Совместная конвенция совета Европы и ОЭСР об оказании взаимного административного содействия по налоговым вопросам : от 25 января 1988 года [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // www.yurclub.ru/docs/tax/act1.html.

18. Про ратифікацію Конвенції про взаємну адміністративну допомогу в податкових справах : Закон України від 17 грудня 2008 року № 677-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2009. – № 15. – Ст. 193.

Отримано 10.11.2014

УДК 347.73:342.9

М.М. Садченко

ФІНАНСОВО-ПРАВОВА ТА АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ

Запропоновано внесення науково обґрунтованих змін до чинного законодавства з метою переміщення до Кодексу України про адміністративні правопорушення складів правопорушень, які містяться в інших законодавчих актах. Доведено, що пріоритетними завданнями оптимізації діяльності органів внутрішніх справ у здійсненні фінансового контролю є зміцнення законодавчої бази щодо захисту прав людини, приведення законодавства у відповідність до міжнародних норм і стандартів; стабілізація законодавства щодо однозначного його розуміння та застосування; реформування системи правоохоронних і контролюючих органів.

Ключові слова: *фінансово-правова відповідальність, адміністративна відповідальність, фінансово-правових санкцій, адміністративні санкції, публічні фінанси.*

Предложено внесение научно обоснованных изменений в действующее законодательство с целью перемещения в Кодекс Украины об административных правонарушениях составов правонарушений, содержащихся в других законодательных актах. Доказано, что приоритетными задачами оптимизации деятельности органов внутренних дел в осуществлении финансового контроля является укрепление законодательной базы по защите прав человека, приведения законодательства в соответствие с международными нормами и стандартами; стабилизация законодательства относительно однозначного его понимания и применения; реформирование системы правоохранительных и контролирующих органов.

Ключевые слова: *финансово-правовая ответственность, административная ответственность, финансово-правовые санкции, административные санкции, общественные финансы.*

In the paper on the basis of an analysis of scientific literature, opinions of leading scientists about the problem of financial and legal and administrative responsibility it is proved that the priority tasks are bringing of scientific and reasonable changes to the current legislation with the aim of the exception of concrete syllables of administrative crimes and moving of them into the Code of Ukraine about Administrative Crimes.

Keywords: *financial and legal responsibility, administrative responsibility, financial and legal approvals, administrative approvals, public finances.*

У сучасному суспільстві поширені правопорушення, які стосуються економічної діяльності, це пов'язано як з незадовільним економічним становищем держави в цілому, низьким рівнем забезпеченості громадян, так і з недостатньою ефективністю роботи правоохоронних органів щодо виявлення та розслідування таких правопорушень. Економічна злочинність має достатньо високий рівень латентності, через що ставлення громадян до таких правопорушень недостатньо суворе, вони вважаються певною мірою допустимими.

Під час виявлення правопорушень, пов'язаних з економічною діяльністю, правоохоронним органам часто для встановлення істини необхідна інформація про фінансову діяльність суб'єкта господарювання. При цьому компетенція підрозділів кримінальної міліції органів внутрішніх справ щодо отримання такої інформації недостатньо чітко врегульована чинним законодавством.

Питанню, яке досліджується у статті, приділили увагу багато науковців. Лише в останні роки над цією темою працювали А.М. Апаров, О.І. Барановський, І.В. Басанцов, Я.В. Билінін, Н.Г. Виговська, Н.М. Внукова, В.М. Дереконь, Л.В. Дікань, Г.В. Дмитренко, І.К. Дрозд, В.П. Дудко, В.М. Зайцев, І.А. Зіміна, Д.Л. Зима, І.М. Іванова, В.М. Карпов, А.А. Коваленко, О.С. Корнієнко та інші вчені. Проте їх дослідження або стосуються фінансового контролю в цілому, або його окремих аспектів, не пов'язаних чи непрямо пов'язаних з діяльністю підрозділів кримінальної міліції.

Актуальність теми проявляється в дослідженні практики застосування адміністративного та фінансового законодавства у сфері економіки та ролі підрозділів кримінальної міліції в застосуванні такої практики.

Простежується досить велика схожість між фінансово-правовою та адміністративною відповідальністю. Обидва ці види юридичної відповідальності, на думку М.І. Трипольської, мають такі спільні риси: публічно-правовий характер; характеризуються більш спрощеною процедурою застосування заходів відповідальності порівняно з кримінальною; правопорушення, за вчинення яких застосовуються зазначені види юридичної відповідальності, мають приблизно однаковий ступінь суспільної небезпеки [1, с. 38].

Проте, незважаючи на наявність схожості між фінансово-правовою та адміністративною відповідальністю, вони все ж таки різні.

Аналіз норм фінансових законів свідчить про те, що вони в частині накладення й застосування заходів адміністративної відповідальності мають бланкетний характер. Можливість застосування заходів адміністративної відповідальності передбачена, зазвичай, паралельно із заходами фінансово-правової відповідальності. Причому це є характерним і для бюджетного, і для податкового, і для банківського законодавства. На відміну від фінансової відповідальності, що застосовується за порушення фінансового законодавства, підставою для застосування заходів адміністративної відповідальності за це саме порушення може бути виключно наявність складу адміністративного правопорушення. Сама процедура притягнення до адміністративної відповідальності за порушення норм фінансового законодавства здійснюється в порядку, визначеному Кодексом України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) [2, с. 12].

Чинне законодавство передбачає адміністративне покарання за окремі види фінансових правопорушень, встановлені КУпАП, зокрема у статтях: 162, 162^{1}-162^{2}, 163-163^{3}, 163^{5}-163^{9}, 163^{12}, 164^{1}-164^{2}, 164^{4}, 164^{12}, 164^{15}, 165^{1}-165^{5}, 166^{5}-166^{9}, 166^{13}, 166^{15}-166^{17} [6].

Крім цього, відповідальність за правопорушення, пов'язані з діяльністю на ринках фінансових послуг, встановлює ст. 43 Закону України "Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг" [3]. Зазначена стаття встановлює конкретні види правопорушень:

– проведення операцій на ринках фінансових послуг, для яких законом встановлені вимоги щодо одержання ліцензії та/або реєстрації, без відповідної ліцензії та/або реєстрації;

– неподання, несвоєчасне подання або подання завідомо недостовірних відомостей Уповноваженому органу;

– ухилення від виконання або несвоєчасне виконання розпорядження, рішення уповноваженого органу.

Як бачимо, в цьому випадку законодавець пішов шляхом англо-саксонського права, яке передбачає в кожному конкретному законодавчому акті встановлення можливих видів правопорушень цього акту та покарання за них. Проте за наявності окремого кодифікованого акту (в Україні – КУпАП), у якому зафіксовано усі можливі адміністративні правопорушення, ми вважаємо зазначене розпорошення

правопорушень недоречним, таким, що ускладнює роботу оперативних підрозділів правоохоронних органів з виявлення та припинення адміністративних правопорушень, пов'язаних з економічною діяльністю.

Як зазначає О.Д. Головенко, при здійсненні правопорушення у сфері фінансів особливою рисою адміністративної відповідальності можна назвати її допоміжний характер стосовно фінансово-правових норм [2, с. 7]. Саме тому ми вважаємо за потрібне внести зміни до статті 43 Закону України "Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг" з метою вилучення з неї конкретних складів адміністративних правопорушень та переміщення їх до КУпАП, що відповідатиме критерію галузевого розподілу норм. Тим більше, що частина шоста зазначеної статті прямо вказує, що провадження у справах про адміністративні правопорушення, передбачені частинами першою – третьою цієї статті, здійснюються відповідно до КУпАП [3].

Враховуючи значення фінансів для функціонування суверенної держави і розвитку національної економіки та виходячи з того, що в чинному КУпАП склади адміністративних правопорушень у сфері фінансів несистематизовані (що позбавляє цей нормативний акт логіки викладення законодавчого масиву та не сприяє уніфікації правових норм), О.Д. Головенко пропонує виокремити в КУпАП главу, яка б містила склади правопорушень саме у сфері обігу публічних фінансів [2, с. 7]. Ми погоджуємося із цією пропозицією.

Фінансово-правова відповідальність настає тільки за порушення фінансових норм, які встановлюють правила поведінки суб'єктів фінансових правовідносин, захищають фінансові інтереси держави. Крім того, суб'єктами фінансово-правової відповідальності є підприємства, установи, організації, фізичні особи, але не фізичні (посадові) особи, які є суб'єктами дисциплінарної, адміністративної і кримінальної відповідальності.

Фінансові правовідносини через свою природу мають майновий характер, тому правопорушення в цій сфері завжди завдають певної майнової шкоди державі і всьому суспільству в цілому. Відновлення порушеного блага здійснюється за допомогою спеціальних фінансово-правових санкцій. Через майновий характер фінансових правовідносин у конструкції фінансової відповідальності переважають санкції, пов'язані з позбавленнями майнового характеру через грошові фонди правопорушника, а при їх недостатності – шляхом звернення стягнення на інші активи. Різними є механізми встановлення та обрахування фінансово-правових та адміністративних санкцій, а також різними є органи юрисдикційних повноважень щодо застосування зазначених санкцій. Процедури застосування фінансово-правових та адміністративних санкцій є різними. Фінансово-правові санкції застосовуються до колективного прибутку суб'єкта правопорушення, а адміністративні – до особистих доходів посадової особи.

Поряд із фінансово-правовими санкціями можуть застосовуватись адміністративні або кримінальні санкції залежно від суспільної шкідливості або суспільної небезпеки відповідно. Адміністративні санкції таких особливостей не мають. Застосування фінансово-правових санкцій тягне негативні для суб'єкта правопорушення наслідки не організаційного характеру, а тільки грошово-майнового тощо та має на меті, на відміну від адміністративних санкцій, не тільки покарання порушника фінансової дисципліни, але й компенсацію презумованої шкоди [4, с. 14].

Сутність фінансово-правової відповідальності полягає в компенсаційно-каральному впливі на суб'єктів фінансових правовідносин. Дієвість такого впливу полягає в мотивації зазначених суб'єктів до правомірної поведінки через усунення можливості отримання економічного зиску від невиконання покладених на них податкових обов'язків. Ця ідея опосередковується в фінансових санкціях, які

містять вказівку на негативні наслідки протиправної поведінки. Сутність таких санкцій зумовлюється характером правовідносин, нормальне функціонування яких вона має забезпечити. Специфічний характер правовідносин у сфері фінансів зумовлює майновий (компенсаційно-каральний) характер фінансових санкцій, які застосовуються до порушників відповідних норм [5, с. 8–9].

Таким чином, фінансово-правова відповідальність – це державний осуд, що має прояв з точки зору суб'єктивного права як нормативний, формально визначений у фінансовому праві, гарантований і забезпечений фінансово-правовим примусом юридичний обов'язок зазнавати правопорушником заходів державного примусу у вигляді фінансових санкцій (штраф, пеня) за вчинене ним правопорушення у сфері фінансової діяльності [4, с. 12].

Цілями фінансово-правової відповідальності є:

1) охорона фінансового правопорядку;

2) підвищення рівня правосвідомості та правової культури в галузі фінансової діяльності;

3) забезпечення фінансового правопорядку, виховання поваги до фінансового права.

Фінансово-правова відповідальність полягає в накладенні обов'язку майнового характеру, який є додатковим, новим, який не існував раніше, до вчинення фінансового правопорушення. Заходи фінансово-правової відповідальності реалізуються через спеціально уповноважені органи, що мають владні повноваження.

При цьому, в загальному понятті фінансово-правової відповідальності слід виокремити необхідність несення відповідальності, яка поширюється на всіх її суб'єктів та існує незалежно від наявності факту правопорушення (оскільки регламентується нормативними актами і належить до відповідних моделей поведінки у фінансових правовідносинах), а також саме несення відповідальності, яке настає після вчинення фінансового правопорушення і стосується безпосередньо порушника.

Фінансово-правова відповідальність включає всі ознаки, які характеризують її як юридичну. Саме в рамках загально-правової сутності юридичної відповідальності знаходить своє відображення фінансово-правова відповідальність із характерними для неї видовими ознаками, які обумовлені специфікою фінансового права [4, с. 12–13].

Єдиною підставою для застосування заходів фінансово-правової відповідальності виступає скоєння фінансового правопорушення, тобто правопорушення, об'єктом якого виступають публічні фінанси [2, с. 11–12].

Основними принципами фінансово-правової відповідальності є: принцип законності, принцип справедливості, принцип одноразовості притягнення до фінансово-правової відповідальності, принцип ретроактивності, принцип доцільності, принцип своєчасності, принцип системного зв'язку фінансово-правової відповідальності з іншими видами відповідальності, принцип обґрунтованості, принцип відмежування фінансової санкції від фінансового обов'язку.

Фінансово-правова відповідальність виконує регулятивну, превентивну, відновлювальну, каральну та виховну функції. Ця класифікація відповідає визначеній меті фінансово-правової відповідальності, оскільки функції фінансової відповідальності не виникають самі по собі. Вони повинні бути обумовлені відповідними цілями, які і визначають її соціальне призначення [4, с. 13].

Таким чином, приходимо до висновку, що існують певні об'єктивні критерії, за якими можна розділити адміністративно-правову та фінансово-правову відповідальність за правопорушення у сфері фінансів. До таких критеріїв, на нашу думку, необхідно віднести:

1) підстави застосування (нормативні та фактичні) певного виду відповідальності за правопорушення у сфері фінансів;

2) перелік органів, які застосовують заходи цих видів юридичної відповідальності;

3) коло суб'єктів відповідальності за правопорушення у сфері фінансів;

4) мету настання відповідальності;

5) процедуру застосування конкретного виду юридичної відповідальності за правопорушення у сфері фінансів;

6) характер відповідних правових санкцій;

7) характер правових наслідків реалізації відповідальності та ін.

Розглянемо зазначені вище критерії детальніше.

Відповідно до частини першої ст. 2 КУпАП законодавство України про адміністративні правопорушення складається з цього кодексу та інших законів України [6]. Таким чином, засади адміністративної відповідальності та формальні підстави її застосування визначаються переважно в КУпАП та в законах України. Формальні ж підстави фінансово-правової відповідальності, її заходи визначаються як в законах України, так і в підзаконних нормативно-правових актах.

Підставою адміністративної відповідальності є адміністративне правопорушення, яким відповідно до частини першої статті 9 КУпАП визнається протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність [6].

Фактичною ж підставою застосування фінансово-правової відповідальності є вчинення фізичною або юридичною особою фінансового правопорушення, поняття якого, як зазначає М. О. Трипольська, на законодавчому рівні досі не є визначеним [1, с. 38]. Відповідне визначення колись містилося в підзаконному нормативно-правовому акті – у п. 1.5.3 Інструкції про порядок проведення ревізій і перевірок державною контрольно-ревізійною службою в Україні, затвердженої наказом Головного контрольно-ревізійного управління України від 3 жовтня 1997 р. № 121 [7]. Згідно з цим нормативно-правовим актом "фінансове правопорушення – дія або бездіяльність органів державної влади, місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання всіх форм власності, об'єднань громадян, посадових осіб, громадян України та іноземних громадян, наслідком яких стало невиконання фінансово-правових норм". Із втратою чинності цього підзаконного акту єдиним нормативно-правовим актом, до того ж галузевим, у якому ще міститься поняття фінансового правопорушення, є Інструкція про організацію та проведення контрольних заходів щодо фінансово-господарської діяльності на підприємствах, в установах і організаціях, що належать до сфери управління Міністерства вугільної промисловості України та щодо яких Міністерство здійснює корпоративне управління, затверджена Наказом Міністерства вугільної промисловості України від 8 червня 2007 р. № 200 [8]. Відповідно до зазначеного документу фінансове правопорушення – це дія або бездіяльність на підконтрольних об'єктах, наслідком яких стало невиконання фінансово-правових норм. Зрозуміло, що таке визначення, до того ж вузькогалузеве, не може задовольнити науковців або полегшити роботу органів міліції з ліквідації та профілактики правопорушень у фінансовій сфері.

Адміністративні стягнення тягнуть за собою несприятливі наслідки як майнового, так і особистого характеру. Зокрема, адміністративний штраф застосовується в чітко встановлених законом межах (вичислюється у певній кількості неоподатковуваних мінімумів доходів громадян).

Заходами фінансово-правової відповідальності є фінансові санкції (штрафи, пені), які мають переважно майновий характер, бо за своєю сутністю вони є до-

датковим матеріальним обтяженням, яке здійснює компенсаційну функцію, тобто покликане відшкодувати заподіяну фінансовим інтересам держави шкоду.

Фінансова санкція може виражатися в конкретній сумі неправомірно одержаного доходу, в повному розмірі прихованого податку, частині прихованого обов'язкового платежу тощо, тобто розмір цієї суми у встановлених законом випадках попередньо не визначений [9, с. 79].

Отже, аналізуючи зазначене вище, можна зробити висновок, що між адміністративно-правовою і фінансово-правовою відповідальністю існують суттєві відмінності.

Таким чином, наявність відповідної кількості відмінностей між фінансово-правовою та адміністративною відповідальністю за фінансові правопорушення за всіма окресленими критеріями дає змогу правомірно вести мову про самостійність фінансово-правової відповідальності в системі юридичної відповідальності та неохопленість її адміністративною. Визначальну роль відіграє й той факт, що відповідно до чинного законодавства застосування заходів фінансово-правової відповідальності – фінансових санкцій в деяких випадках не виключає можливості застосування адміністративної та кримінальної відповідальності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Стефанюк І.* Фінансовий контроль : визначення поняття і системи / І. Стефанюк // Економіка, фінанси, право. – 2001. – № 7. – С. 3–6.

2. *Вознесенский Э.А.* Дискуссионные вопросы теории социалистических финансов / Э.А. Вознесенский. – М. : Изд-во МГУ, 1969. – 158 с.

3. Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг : Закон України від 12.07.2001 р. № 2664-III // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2002. – № 1. – Ст. 1.

4. *Іванський А.Й.* Фінансово-правова відповідальність : теоретичний аналіз / А.Й. Іванський. – О. : Юридична література, 2008. – 501 с.

5. *Білоус В.Т.* Координація боротьби з економічної злочинністю : монографія / В.Т. Білоус. – Ірпінь : МП "Леся", 2002. – 449 с.

6. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-X // Відомості Верховної Ради Української РСР (ВВР). – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.

7. Інструкція про порядок проведення ревізій і перевірок державною контрольно-ревізійною службою в Україні, затверджена наказом Головного контрольно-ревізійного управління України від 3 жовтня 1997 р. № 121 (втратила чинність) // Офіційний вісник України. – 1997. – № 44. – Ст. 265.

8. Інструкція про організацію та проведення контрольних заходів щодо фінансово-господарської діяльності на підприємствах, в установах і організаціях, що належать до сфери управління Міністерства вугільної промисловості України та щодо яких Міністерство здійснює корпоративне управління, затверджена Наказом Міністерства вугільної промисловості України від 8 червня 2007 р. № 200 // Ліга. Закон [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/TM033509.html.

9. *Усенко Р.А.* Фінансові санкції за законодавством України : монографія / Р.А. Усенко. – К. : Дакор; КНТ, 2007. – 164 с.

Отримано 03.12.2014

УДК 339.727.3:340(477)

Г.Г. Єрко,
здобувач ДНДІ МВС України

НАПРЯМИ НАДАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ФІНАНСОВОЇ ПІДТРИМКИ В УКРАЇНІ

У статті автор досліджує правове регулювання надання державної фінансової підтримки в Україні для визначення напрямів надання такої підтримки. У результаті аналізу нормативних актів, якими закріплюється надання державної фінансової підтримки в Україні на сучасному етапі, визначено, що державна фінансова підтримка надається на розвиток агропромислового комплексу, вітчизняного машинобудування для агропромислового комплексу, бронетанкової галузі промисловості, літакобудівної промисловості, розробки та виготовлення боєприпасів, їх елементів та виробів спецхімії, будівництва морських, річкових суден та інших плавучих засобів і реконструкції основних виробничих фондів підприємств суднобудівної промисловості, інноваційної діяльності технологічних парків, малого і середнього підприємництва, діяльності молодіжних та дитячих громадських організацій і їх спілок, малих міст. Вказано на необхідність розроблення єдиного політичного курсу щодо надання державної фінансової підтримки.

***Ключові слова**: державна фінансова підтримка, основні напрями, нормативне регулювання.*

В статье автор исследует правовое регулирование предоставления государственной финансовой поддержки в Украине для определения направлений предоставления такой поддержки. В результате анализа нормативных актов, которыми закрепляется предоставление государственной финансовой поддержки в Украине на современном этапе, определено, что государственная финансовая поддержка предоставляется на развитие агропромышленного комплекса, отечественного машиностроения для агропромышленного комплекса, бронетанковой отрасли промышленности, самолетостроительной промышленности, разработки и изготовления боеприпасов, их элементов и изделий спецхимии, строительства морских, речных судов и других плавучих средств и реконструкции основных производственных фондов предприятий судостроительной промышленности, инновационной деятельности технологических парков, малого и среднего предпринимательства, деятельности молодежных и детских общественных организаций и их союзов, малых городов. Указано на необходимость разработки единого политического курса в отношении предоставления государственной финансовой поддержки.

***Ключевые слова**: государственные финансовая поддержка, основные направления, нормативное регулирование.*

In this paper the author examines the regulation of the state financial support in Ukraine to determine the directions of such support. The analysis of regulations that guarantee the state financial support in Ukraine today determines that state financial support is available for the development of agriculture, domestic machinery for agriculture, armored industry, aircraft industry, development and production of ammunition and their elements, building ships ships and other floating objects and reconstruction of fixed assets of shipbuilding industry, innovating technology parks, small and medium enterprises, of youth and children's organizations and their unions, small towns. The necessity of developing a single policy to provide state financial support is proved.

***Keywords**: government financial support, main lines, regulation.*

У зв'язку зі складною соціально-політичною ситуацією, що склалася нині в Україні, особливо важливим стає питання державних видатків, серед яких важливе місце займає надання державної фінансової підтримки, оскільки держава повинна надавати фінансову підтримку на здійснення заходів, що мають досить важливе значення для її розвитку.

Окремим аспектам надання державної фінансової підтримки приділяли увагу В.В. Князьков [1], В.С. Крупський [2], Н. Танклевська, О. Супрун [3], У. Бережницька [4], О.В. Піскунова [5], Т.С. Смовженко [6], А.І. Бутенко, І.М. Сараєва [7] та інші, проте аналіз напрямів надання державної фінансової підтримки не ставав об'єктом самостійного дослідження, в той час як саме комплексне дослідження напрямів надання державної фінансової підтримки набуває особливої актуальності, оскільки повинно мати системний характер. Саме тому виникає необхідність в аналізі нормативно-правових актів, в яких закріплюються умови, підстави та механізм надання державної фінансової підтримки в Україні для визначення напрямів, за якими на сучасному в Україні етапі надається державна фінансова підтримка.

Відповідно до ст. 13 Закону України "Про державну підтримку сільського господарства України" від 24 червня 2004 року № 1877-IV [8] державна фінансова підтримка надається підприємствам агропромислового комплексу: у вигляді здешевлення кредитів, яке здійснюється в режимі кредитної субсидії і полягає в субсидуванні частини плати (процентів) за використання кредитів, наданих банками в національній та іноземній валюті; компенсації лізингових платежів, що полягає в частковому відшкодуванні сплачених суб'єктами господарювання агропромислового комплексу лізингових платежів за придбані техніку та/або обладнання для агропромислового комплексу на умовах фінансового лізингу. Крім того, в постанові Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для надання фінансової підтримки для створення оптових ринків сільськогосподарської продукції" від 29 вересня 2010 р. № 893 [9] передбачається виділення бюджетних коштів (субсидій) зазначеним вище суб'єктам для підтримки створення оптових ринків сільськогосподарської продукції. Також згідно з постановою Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку використання у 2010 році коштів Стабілізаційного фонду для державної підтримки виробництва продукції рослинництва" від 29 вересня 2010 року № 897 [10] підприємствам агропромислового комплексу виділяються субсидії для підтримки виробництва продукції рослинництва. Отже, одним з напрямів, за яким виділяється державна фінансова підтримка, є агропромисловий комплекс.

У ст. 8 Закону України "Про стимулювання розвитку вітчизняного машинобудування для агропромислового комплексу" від 7 лютого 2002 року № 3023-III [11] зазначається, що для підприємств вітчизняного машинобудування для агропромислового комплексу надається державна фінансова підтримка у вигляді: а) бюджетних асигнувань на створення та підготовку серійного виробництва нової техніки і обладнання для агропромислового комплексу згідно із затвердженими (схваленими) Кабінетом Міністрів України програмами з виробництва технологічних комплексів, машин та обладнання для агропромислового комплексу, переоснащення підприємств вітчизняного машинобудування для агропромислового комплексу та впровадження новітніх технологій проектування та виготовлення техніки й обладнання, формування та розвиток ринку техніки і обладнання для агропромислового комплексу та вдосконалення його інфраструктури; б) часткової (до 70 %) компенсації облікової ставки Національного банку України за кредитами банків на виготовлення техніки і обладнання для агропромислового комплексу; в) державної підтримки банків, що здійснюють довгострокове кредитування цих

підприємств; г) часткової (до 40 %) компенсації державою вартості техніки й обладнання для агропромислового комплексу, що поставляється сільськогосподарським товаровиробникам і підприємствам харчової та переробної промисловості; д) закупівлі вітчизняної техніки і обладнання для агропромислового комплексу з наступною реалізацією її сільськогосподарським товаровиробникам і підприємствам харчової та переробної промисловості на умовах фінансового лізингу; є) надання дозволу підприємствам вітчизняного машинобудування для агропромислового комплексу на списання і реалізацію застарілих та надлишкових засобів виробництва із застосуванням особливих умов оподаткування та спрямування коштів, отриманих від їх реалізації, на оновлення основних фондів виробництва цих підприємств. Тобто до напрямів надання державної фінансової підтримки відноситься вітчизняне машинобудування для агропромислового комплексу.

На підставі ст. 2 Закону України "Про визнання бронетанкової галузі однією з пріоритетних у промисловості України та заходи щодо надання їй державної підтримки" від 11 січня 2001 року № 2211-III [12] державна фінансова підтримка надається підприємствам бронетанкової галузі промисловості у вигляді: а) включення до складу валових доходів таких підприємств з метою визначення прибутку, що підлягає оподаткуванню, сум авансових платежів та попередньої оплати за державним оборонним замовленням та міжнародними контрактами на продаж броньованих бойових машин підприємств концерну "Бронетехніка України", отриманих від замовників броньованих бойових машин; б) включення до складу валових витрат з метою визначення прибутку, що підлягає оподаткуванню, витрат таких підприємств, здійснених ними за рахунок авансових платежів та попередньої оплати відповідно до їх цільового призначення, у податковому періоді, на який припадає дата збільшення валових доходів на суму зазначених платежів. Таким чином, до напрямів надання державної фінансової підтримки відноситься бронетанкова галузь промисловості.

Згідно зі ст. 3-1 Закону України "Про розвиток літакобудівної промисловості" від 12 липня 2001 року № 2660-III [13] державна фінансова підтримка у вигляді застосування механізму здешевлення кредитів шляхом часткової компенсації ставки за кредитами комерційних банків, залученими суб'єктами господарювання в національній валюті для закупівлі виключно авіаційної техніки вітчизняного виробництва, надається в літакобудівній промисловості. Отже, до напрямів надання державної фінансової підтримки відноситься літакобудівна промисловість.

Відповідно до ст. 4–6 Закону України "Про державну підтримку підприємств, науково-дослідних інститутів і організацій, які розробляють та виготовляють боєприпаси, їх елементи та вироби спецхімії" від 21 вересня 2000 року № 1991-III [14] підприємствам, науково-дослідним інститутам і організаціям, які розробляють та виготовляють боєприпаси, їх елементи та вироби спецхімії надається державна фінансова підтримка у вигляді: а) списання податкової заборгованості; б) реструктуризації податкової заборгованості. Таким чином, наступним напрямом, за яким надається державна фінансова підтримка в Україні, є розробка та виготовлення боєприпасів, їх елементів та виробів спецхімії.

Згідно зі ст. 16 Закону України "Про розвиток та державну підтримку малого і середнього підприємництва в Україні" від 22 березня 2012 року № 4618-VI [15] державна фінансова підтримка надається мікро-, малим та середнім підприємствам у вигляді: а) часткової компенсації відсоткових ставок за кредитами, що надаються на реалізацію проектів суб'єктів малого і середнього підприємництва; б) часткової компенсації лізингових, факторингових платежів та платежів за користування гарантіями; в) надання гарантії та поруки за кредитами суб'єктів малого і середнього підприємництва; г) надання кредитів, у тому числі мікрокредитів, для започаткування і ведення власної справи; д) надання позик на придбання і

впровадження нових технологій; є) компенсації видатків на розвиток кооперації між суб'єктами малого і середнього підприємництва та великими підприємствами; е) фінансової підтримки впровадження енергозберігаючих та екологічно чистих технологій; ж) інших видів не забороненої законодавством державної фінансової підтримки. Отже, наступним напрямом, за яким надається державна фінансова підтримка, є розвиток малого і середнього підприємництва.

На підставі ст. 7 наказу Міністерства праці та соціальної політики України "Про затвердження Порядку надання допомоги по безробіттю, у тому числі одноразової її виплати для організації безробітними підприємницької діяльності" від 20 листопада 2000 року № 307 [16] державна фінансова підтримка надається фізичним особам у вигляді одноразової виплати допомоги по безробіттю для організації безробітними підприємницької діяльності. Отже, напрямом, за яким надається державна фінансова підтримка, є розвиток малого підприємництва, про що ми згадували раніше.

Відповідно до норм Державної цільової програми підтримки соціально-економічного розвитку малих міст на 2011–2015 роки, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 29 листопада 2010 року № 1090 [17], державна фінансова підтримка соціально-економічного розвитку малих міст надається як субвенція з державного бюджету бюджетам малих міст на соціально-економічний розвиток за рахунок коштів, що передбачаються у державному бюджеті на соціально-економічний розвиток регіонів, у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України, на умовах співфінансування з бюджетів малих міст, обсяг якого становить не менш як 10 відсотків субвенції. Напрямом, за яким надається державна фінансова підтримка, є розвиток малих міст.

Згідно зі ст. 2-1 Закону України "Про заходи щодо державної підтримки суднобудівної промисловості в Україні" від 18 листопада 1999 року № 1242-XIV [18] на період з 1 січня 2005 року до 1 січня 2012 року запроваджувалася державна фінансова підтримка будівництва морських, річкових суден та інших плавучих засобів і реконструкції основних виробничих фондів підприємств суднобудівної промисловості через механізм здешевлення кредитів шляхом визначення часткової компенсації ставки за кредитами комерційних банків.

На підставі ст. 3 Закону України "Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків" від 16 липня 1999 року № 991-XIV [19] державне сприяння інноваційній діяльності технологічних парків здійснюється шляхом державної фінансової підтримки та цільового субсидіювання проектів технологічних парків.

Згідно зі ст. 10 Закону України "Про молодіжні та дитячі громадські організації" від 1 грудня 1998 року № 281-XIV [20] органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування надають фінансову підтримку діяльності молодіжних та дитячих громадських організацій і їх спілок у межах повноважень, визначених законом.

Аналіз нормативно-правового регулювання надання державної фінансової підтримки в Україні дозволяє констатувати, що на сьогодні в Україні до напрямів, за якими надається державна фінансова підтримка, належать: агропромисловий комплекс, вітчизняне машинобудування для агропромислового комплексу, бронетанкова галузь промисловості, літакобудівна промисловість, розробка та виготовлення боєприпасів, їх елементів та виробів спецхімії, будівництво морських, річкових суден та інших плавучих засобів і реконструкція основних виробничих фондів підприємств суднобудівної промисловості, інноваційна діяльність технологічних парків, розвиток малого і середнього підприємництва, розвиток малих міст, діяльність молодіжних та дитячих громадських організацій і їх спілок тощо.

Таким чином, у визначенні напрямів надання державної фінансової підтримки в Україні відсутня системність і єдність. Прийняття в різний час різних нормативних актів, спрямованих на підтримку чи активізацію тієї чи іншої галузі або виду діяльності обумовлені не цілеспрямованою політикою країни, а в більшості випадків інтересами представників різних галузей діяльності, які зуміли пролобіювати їх з метою "викачування" коштів з Державного бюджету. Відсутність єдиного та чіткого курсу щодо визначення пріоритетних напрямів розвитку України обумовлює розгалуженість напрямів надання державної фінансової підтримки в Україні.

На сьогодні для України необхідно визначитися із загальним курсом розвитку країни, який і повинен обумовити основні напрями надання державної фінансової підтримки, що може стати предметом наших подальших досліджень.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Князьков В.В.* Правове регулювання надання державної фінансової підтримки підприємцям : проблеми та напрямки удосконалення / В.В. Князьков // Актуальні проблеми держави і права. – 2014. – Вип. 72. – С. 190–194.

2. *Крупський В.С.* Можливості державної фінансової підтримки сільського господарства в Україні під час економічної кризи / В.С. Крупський // Науковий вісник НЛТУ України. – 2009. – Вип. 19.11. – С. 184–188.

3. *Танклевська Н.* Стан та перспективи розвитку державного фінансування сільськогосподарських підприємств України / Н. Танклевська, О. Супрун // Соціально-економічні проблеми і держава. – 2013. – Вип. 1 (8). – С. 262–270.

4. *Бережницька У.* Ефективність бюджетних програм фінансово-кредитної підтримки малого підприємництва / У. Бережницька // Вісник КНТЕУ. – 2010. – №1. – С. 44–58.

5. *Піскунова О.В.* Моделювання розвитку малого підприємства за різних форм державної фінансової підтримки / О.В. Піскунова // Фінанси України. – 2010. – № 8. – С.115–124.

6. *Смовженко Т.С.* Державна політика сприяння розвиткові підприємництва : монографія / Т.С. Смовженко. – Львів : Вид-во ЛБІ НБУ, 2001. – 464 с.

7. *Бутенко А.І.* Концептуальні засади ефективності інституціонального забезпечення підтримки промислового підприємства / А.І. Бутенко, І.М. Сараєва. – Одеса : Вид-во ВМВ, 2008. – 117 с.

8. Про державну підтримку сільського господарства України : Закон України від 24 червня 2004 року № 1877-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2004. – № 49. – Ст. 527.

9. Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для надання фінансової підтримки для створення оптових ринків сільськогосподарської продукції : постанова Кабінету Міністрів України від 29 вересня 2010 року № 893 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 13. – Ст. 483.

10. Про затвердження Порядку використання у 2010 році коштів Стабілізаційного фонду для державної підтримки виробництва продукції рослинництва: постанова Кабінету Міністрів України від 29 вересня 2010 року № 897 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 7. – Ст. 2663.

11. Про стимулювання розвитку вітчизняного машинобудування для агропромислового комплексу : Закон України від 7 лютого 2002 року № 3023-III // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2002. – № 24. – Ст. 167.

12. Про визнання бронетанкової галузі однією з пріоритетних у промисловості України та заходи щодо надання їй державної підтримки : Закон України від 11 січня 2001 року № 2211-III // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2001. – № 11. – Ст. 46.

13. Про розвиток літакобудівної промисловості : Закон України від 12 липня 2001 року № 2660-III // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2001. –№ 50. – Ст. 261.

14. Про державну підтримку підприємств, науково-дослідних інститутів і організацій, які розробляють та виготовляють боєприпаси, їх елементи та вироби спецхімії : Закон України від 21 вересня 2000 року № 1991-III // Голос України. – 2000. – № 11. – С. 2.

15. Про розвиток та державну підтримку малого і середнього підприємництва в Україні : Закон України від 22 березня 2012 року № 4618-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2013. – № 3. – Ст. 23.

16. Порядок надання допомоги по безробіттю, у тому числі одноразової її виплати для організації безробітними підприємницької діяльності : наказ Міністерства праці та соціальної політики України від 20 листопада 2000 року № 307 [Електроний ресурс]. – Режим доступу : http : // search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/REG5136.html.

17. Державна цільова програма підтримки соціально-економічного розвитку малих міст на 2011–2015 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 29 листопада 2010 року № 1090 [Електроний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1090-2010-п.

18. Про заходи щодо державної підтримки суднобудівної промисловості в Україні : Закон України від 18 листопада 1999 року № 1242-XIV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2000. – № 3. – Ст. 20.

19. Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків : Закон України від 16 липня 1999 року № 991-XIV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1999. – № 40. – Ст. 363.

20. Про молодіжні та дитячі громадські організації : Закон України від 1 грудня 1998 року № 281-XIV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1999. – № 1. – Ст. 2.

Отримано 29.09.2014

УДК 347.73

Тагиев Даянат Адыгезал оглы,
диссертант кафедры Гражданского права
Бакинского государственного университета

ПРАВА И ОБЯЗАННОСТИ СТОРОН ПО ДОГОВОРУ ФАКТОРИНГА

Под содержанием гражданско-правового договора подразумевается совокупность прав и обязанностей заключивших данный договор сторон. Другими словами, права и обязанности заключивших любой гражданско-правовой договор сторон в совокупности составляют его содержание. В этом плане права и обязанности сторон договора факторинга, т.е. фактора и клиента, составляют содержание данного договора. При определении обязанностей сторон проясняются в достаточно большой степени и права данных сторон. В Гражданском Кодексе Азербайджанской Республики договор факторинга урегулирован с учетом, в основном, открытого вида факторинга, что является естественным, т. к. и приводящие к появлению договора факторинга потребности, и роль, и функция факторинга в торговой жизни реализуются, в основном, за счет договора факторинга открытого типа.

Ключевые слова: *договор факторинга, гражданское законодательства, право и обязанности, гражданский договор, денежные средства, дополнительные услуги.*

Під змістом громадянсько-правового договору мається на увазі сукупність прав і обов'язків сторін, що були укладені сторонами. Іншими словами, права та обов'язки сторін, що уклали договір. Права та обов'язки сторін, що уклали будь-який громадянсько-правовий договір, в сукупності складають його зміст. У цьому плані права та обов'язки причин договору факторингу, тобто фактору і клієнта, складають зміст цього договору. За визначення обов'язків сторін з'ясовуються достатньо великою мірою і права цих сторін. У Громадянському Кодексі Азербайджанської республіки договір факторингу врегульований з урахуванням, головним чином, відкритого виду факторингу, що є природнім, оскільки й потреби, що призводять до виникнення договору факторингу, і роль, і функція факторингу в торговельному житті реалізуються, головним чином, за рахунок договору факторингу відкритого типу.

Ключові слова: *договір факторингу, громадянське законодавство, право і обов'язки, громадянський договір, грошові засоби, додаткові послуги.*

Content of civil-legal agreement implies the complex of rights and obligations of parties concluding such a contract. In other words, rights and obligations of parties concluding any civil-legal contracts are determined by the collective content. From that point of view, rights and obligations of the parties to the factoring agreement – factor and client constitute the content of the treaty. Rights of the abovementioned parties are also precisely determined by defining obligations of such parties. In Civil Code of the Republic of Azerbaijan factoring agreement is regulated by the account of an open form of factoring which is normal, as requirements implying the establishment of factoring agreement and role and function of factoring in trade life is implemented through the open form of factoring contract.

Keywords: *factoring agreement, civil legislation, rights and obligations, civil contract, financial means, additional services.*

Обязанности фактора

Из правового определения, данного гражданским законодательством договору факторинга, явствует, что предоставление клиенту денежных средств и кредитование клиента является главной обязанностью факторинга (1). Согласно гражданскому законодательству Азербайджанской Республики, кроме подобного финансирования клиента, на фактор может быть возложено также обязательство по предоставлению дополнительных финансовых услуг. Так, к обязательствам (обязанностям) фактора по факторингу могут быть отнесены ведение бухгалтерского учета для клиента, а также предоставление других финансовых услуг, связанных с являющимися предметом льгот денежных требований (п. 4 ст. 655 ГК).

Как видно, в законодательстве предоставление фактором клиенту прочих услуг представлен в качестве не основных, а второстепенных его обязанностей. Т.е. согласно предусмотренным в ст. 655 ГК положениям, договором факторинга на фактор может быть возложена, а может и нет обязанность предоставления клиенту дополнительных услуг. Другими словами, из изложенных в ст.655 ГК Азербайджанской Республики положений можно сделать правовой вывод о том, что финансирование (кредитование) фактором клиента денег является обязательным, а оказание фактором клиенту дополнительных финансовых услуг – второстепенным, т.е. необязательным элементом договора факторинга. Из сказанного легко понять, что гражданское законодательство Азербайджанской Республики не предусматривает предоставление фактором дополнительных финансовых услуг клиенту в качестве важного условия и обязательного элемента договора факторинга. По этой причине в договоре факторинга обязанность фактора финансировать клиента является обязательным условием, а обязанность по оказанию клиенту дополнительных финансовых услуг, если это не предусмотрено на срок договора, отсутствует. Подобный подход идентичен с широко распространенным в постсоветских странах, а именно в трудах по гражданскому праву, подходом – кроме услуги финансирования, оказываемой фактором клиенту посредством предоставления денег, все иные услуги считаются дополнительными финансовыми услугами (2).

Хотя отраженный и в Гражданском Кодексе Азербайджанской Республики и широко распространен на постсоветском пространстве, данный подход не совпадает не только с подходом правовых систем стран, наиболее широко использующих факторинговые операции, но и с нормой, установленной Оттавской Конвенцией “О международном факторинге (эта норма выражена в ст. 1 Конвенции)”. Оттавская Конвенция, как мы уже отмечали ранее, говорит о предоставлении фактором клиенту иных услуг наряду с его финансированием.

Указанная в Гражданском Кодексе Азербайджанской Республики особенность договора факторинга, т.е. рассмотрение предоставления фактором клиенту дополнительных финансовых услуг в качестве не обязательного, а произвольного и дополнительного (факультативного) элемента договора факторинга, по нашему мнению, не очень удачна. Как минимум, и по той причине, что не предусматривающий обязательство по оказанию подобной финансовой услуги договор факторинга фактически не соответствует реальности, и потому, что при отсутствии такого элемента различение договора факторинга от схожих с ним гражданско-правовых договоров приводит к определенному правовому несоответствию. Так, если в договоре факторинга на фактор не возложена обязанность оказывать клиенту дополнительные финансовые услуги, то этот договор можно считать просто договором денежной льготы или кредита (в подобном случае фактор предоставляет клиенту в качестве кредита денежные средства и для обеспечения возврата этих средств получает его денежное требование). Поэтому, думается, необходимо устра-

нение данного недостатка в гражданском законодательстве Азербайджанской Республики, т.е. предоставление фактором клиенту дополнительных финансовых средств должно быть предусмотрено в качестве обязательного элемента и законного условия договора факторинга. Именно предоставление дополнительных финансовых услуг является одним из позволяющих установить характер договора факторинга основных критериев и неслучайно, что условие предоставить дополнительные финансовые услуги играет роль главного критерия для того, чтобы считать в международной практике ту или иную деятельность факторинговой деятельностью. В конечном итоге, наличие обязательства фактора по обязательному предоставлению клиенту дополнительных финансовых услуг является не простым, а определяющим характер и природу или правовую "судьбу" и "участь" договора факторинга вопросом. В противном случае, т.е. необязательности для фактора обязанности по предоставлению клиенту дополнительных финансовых услуг, официально оформляющая возникающее между фактором и клиентом соответствующее отношение (отношение финансирования в ответ на требование денежной льготы) конструкция гражданско-правового договора будет считаться не договором факторинга, а договором купли-продажи или кредитным договором. Неслучайно почти все авторы, затрагивающие договор факторинга, например, Л.А. Новоселова (3), Л.Г. Ефимова (4), В.В. Витрянский (5) подтверждают наличие характерной приметы договора факторинга.

В Гражданском Кодексе Азербайджанской Республики (ст. 655.4) вопрос об услугах, оказываемых фактором клиенту, проясняется следующим образом: "В обязанности фактора по договору факторинга могут входить ведение бухгалтерского учета для клиента, а также оказание других финансовых услуг, связанных с денежными требованиями, являющимися предметом уступки клиенту". Предусматривается, что, кроме уже отмеченного выше досрочного возмещения фактором клиенту прав требования, на фактор возлагаются и следующие обязанности – контролировать счета льготного денежного требования, вести счета по этим деньгам, обеспечить ведение бухгалтерии по ним, доведение до соответствующих третьих лиц необходимых извещений, по поводу своевременной оплаты суммы долга, сбор информации о финансовом состоянии возможных контрагентов и предоставлении клиенту сведений. В связи с этим, информировать клиента о состоянии рынка (требования на рынке) и других вопросах финансового характера, помогать клиенту в составлении производственных и маркетинговых планов, управлять проводимые клиентом кредитные операции, страховать товары клиента, информировать клиента о платежеспособности потенциальных контрагентов, проверять платежеспособность третьего лица (должника). Вместе с тем, оказываемые фактором клиенту услуги не ограничиваются только перечисленными, т.е. финансовыми услугами. Так, в зарубежной практике фактор наряду с финансовыми оказывает клиенту и другие виды услуг, например, рекламные услуги (осуществление рекламы товаров, услуг или работ клиента), транспортно-экспедиционные услуги, услуги по продаже, информационные услуги, правовые услуги и пр. (6) Из сказанного выше создается впечатление, что вытекающая из договора факторинга обязанность (обязательство) фактора финансировать клиента должны расцениваться как кредитные обязательства и эта обязанность (обязательство) должна регулироваться нормами о кредите. Однако при внимательном рассмотрении сути проблемы выясняется, что обязательство (обязанность) фактора финансировать клиента нельзя рассматривать как "чисто" кредитное обязательство. Правда, договор факторинга соединяет в себе элементы ряда гражданско-правовых договоров, в т.ч. кредитного договора. Возникновение между фактором и клиентом при взятии фактором на себя обязательства (обязанности) финансировать клиента кредитного отношения. Но связь между фактором и клиентом нельзя расценивать как

кредитное отношение в прямом смысле слова. Эта связь лишена трех общеизвестных классических принципов, на которые опирается кредитное отношение: принцип возврата, принцип срочности, принцип процента.

Суть принципа возврата состоит в том, что выданные на основе кредитного договора денежные средства должны быть возвращены. А отношения между фактором и клиентом лишены данного принципа, т. к. предоставивший клиенту денежные средства фактор не может требовать их возврата. Другими словами, предоставленные фактором клиенту денежные средства не подлежат возврату. Как справедливо отметил и Е.Е. Шевченко, по договору факторинга денежное средство передается фактором клиенту без условия их возвращения клиентом в будущем (7). А приобретенное взамен предоставления денежных средств право требования клиент уступает фактору для предъявления не самому себе, а третьему лицу (должнику).

Согласно принципу срочности, кредит выдается на определенный срок. Выдача кредита на неопределенный срок исключается. Связь между фактором и клиентом лишена и этого принципа. Так, в договоре факторинга, как правило, не указывается, на какой именно срок фактор предоставил клиенту денежные средства. Другими словами, по причине невозврата представленных фактором клиенту денежных средств, не может быть и речи о сроках их представления и в этом случае говорить об этом, естественно, нелогично.

В соответствии с принципом процента, кредит всегда и во всех случаях выдается под определенный процент (его называют кредитным процентом). В договоре факторинга никогда не указывается, под какой процент (например, 14, 12, 10 и т. д. процентов годовых) фактор предоставляет клиенту денежные средства. Поэтому принцип процента не характерен для отношений между фактором и клиентом.

Все отмеченное свидетельствует о том, что вытекающие из договора факторинга отношения между фактором и клиентом не являются кредитными отношениями. В силу этого, обязательство фактора финансировать клиента приходится воспринимать как имеющее независимый характер обязательство. Естественно, если воспринимать их в правовом аспекте как имеющие независимый характер обязательства, то неизбежно надо принимать и то, что правовые отношения между фактором и клиентом не регулируются только нормами о кредитном обязательстве.

Фактор несет обязанность не только финансировать клиента и оказывать ему дополнительные финансовые услуги. Как было указано выше, как правило, фактор принимает на себя обязательство по реализации рекламы товаров, услуг или работ клиента, оказанию ему транспортно-экспедиционных услуг, услуг по продаже, информационной услуги, правовых услуг и пр. Однако наряду с этим, фактор обязан выплачивать клиенту сумму, которая остается из сделанной заемщиком – третьим лицом выплаты после вычета из нее предоставленной в самом начале наличной суммы, комиссионного сбора, факторингового процента в размере 2–2.5 %, а в гарантированном (delkrede) факторинге дополнительно и после вычета комиссионные за гарантию. Другими словами, в случае обеспечение права требования посредством осуществления выплаты заемщиком – третьей стороной, на факторе лежит обязательство передачи клиенту оставшейся после вычета причитающихся ему комиссионных и процентов (8).

Таким образом, для устранения имеющей место в правовом регулировании договора факторинга данной правовой пустоты предлагаем включение в Гражданский Кодекс норм следующего содержания:

“Если полученная от третьего лица (заемщика) денежная сумма больше, чем долг клиента фактору, фактор обязан немедленно передать лишнюю сумму (разницу) клиенту”.

В заключение данного заголовка отметим в итоге, что в случае, если фактор знает о допущенном клиентом нарушении своих обязательств в отношении заемщика в связи с правовым отношением, порождающим переданное ему право требования, он не должен осуществлять выплаты клиенту в ущерб заемщика (ГК ст. 657.8). Так, например, в случае, если выяснится, что клиент отправил проданные заемщику товары с задержкой или отправил некачественный товар и в силу этого заемщик отказался от договора или снизилась продажная цена, фактор будет вынужден нести ответственность перед заемщиком за перечисление на счет клиента переданной заемщиком кредитору предоплаты. То есть в подобных случаях фактор несет обязательство возмещения понесенного заемщиком ущерба. Это обязательство возникает не из договора факторинга, а во внедоговорном порядке.

Обязательства клиента

В понятие содержание договора факторинга входят обязанности не только фактора, но и клиента. Основным обязательством клиента по договору факторинга является уступка фактору денежного требования к третьему лицу (заемщику) взамен полученных от фактора денежных средств. Данная обязанность ясно отражена и в законном определении, данном договору факторинга в законодательстве. Клиент может уступить и существующее и будущее денежное требование.

Общепринятое в доктрине гражданского права мнение заключается в том, что уступаемое право считается достоверным в случае, если отвечает одновременно трем требованиям (9). К этим условиям относятся: уступаемое право, которое должно иметь место в правовом и фактическом отношениях; принадлежать правообладателю; ее владелец должен обладать правом (полномочием) уступить принадлежащее ему право.

Истинность являющегося предметом уступки денежного требования – это логическая необходимость, вытекающая из сущности обязанности уступки права требования, являющегося основным обязательством в рамках договора факторинга. В силу этого, несет перед фактором ответственность за истинность или “востребуемость” денежного требования. Ясно, что клиент может уступить фактору только истинное денежное требование. В противном случае, уступка денежного требования будет неблагонадежной, а, точнее, не имеющей никакого значения, т.к. в случае отсутствия права требования совершение формального действия по якобы его уступке не может привести к возникновению само по себе отсутствующего права требования.

Наряду с существованием подобной правовой ситуации в законодательстве не предусмотрены специальные положения об ответственности клиента перед фактором за неистинность (недостоверность) являющегося предметом уступки денежного требования. Связанные с этим вопросы находят свое правовое решение в рамках общих положений глав 22 и 23 ГК о ситуациях невыполнения связанных с договорами обязательств.

В рамках отношений договора факторинга на клиенте лежит также и обязанность извещения третьего лица (заемщика) об уступке денежного требования (п. 2 ст. 655 ГК). Эта обязанность клиента вытекает из п. 4 ст. 657 ГК. Из этого пункта явствует, что извещение для третьего лица (заемщика) должно быть направлено в письменном виде и полномочие на отправку письменного извещения может быть предоставлено фактором по поручению клиента. Правовым результатом подобного задания является то, что с момента получения от фактора такого письменного извещения заемщик не может быть освобожден от обязательства выполнять перед фактором право требования посредством выплат клиенту. Выражение “по полномочию клиента” несет в себе функцию демонстрации безусловного подтверж-

дения клиентом уступки фактору права требования с позиции заемщика. То есть, дача клиентом такого поручения фактору не является условием достоверности врученного фактором заемщику извещения. Так, в случае действительной уступки клиентом фактору права требования, которым он обладает в отношении заемщика, если он (фактор) передаст заемщику извещение в качестве владельца права требования без поручения передачи подобного извещения, и если заемщик выплатит фактору деньги на основании данного извещения, то у заемщика не возникает никакой ответственности, т.к. в подобной ситуации заемщик выплачивает свой долг настоящему правообладателю, т.е. фактору, и тем самым поступает в соответствии с реальной правовой ситуацией.

Другой обязанностью клиента является обязательство по оплате оказанных фактором финансовых услуг. Предусмотренное этим обязательство клиента является обязательством возмещения оказанных фактором и основных (финансирование) и дополнительных финансовых услуг. Наличие у клиента подобной обязанности связано с тем, что договор факторинга является компенсационным договором. Так, согласно договору факторинга, каждая из сторон (и фактор и клиент) получает от противоположной стороны оплату за исполнение своих обязанностей. Например, взамен выполнения обязанности уступить выпавшее ему на его долю право денежного требования клиент получает средства от фактора, а фактор взимает с клиента оплату за оказанные финансовые услуги. Естественно, подобному праву фактора соответствует обязательство клиента оплачивать его услуги. На страницах правовой литературы отдельные авторы (например, Е.А. Суханов, Д.А. Медведев, Е.В. Протас, О.В. Староверова, В.В. Витрянский и др.) однозначно указывают, что на клиенте лежит обязанность оплачивать оказываемые ему фактором финансовые услуги. В зарубежных странах клиент делает оплату для фактора в виде выплаты комиссионных (факторинг – комиссионная выплата). Сумма комиссионной оплаты отличается, составляя в разных странах от 0.75 % до 3.5 %. Сюда добавляются также кредитные проценты по осуществленной фактором авансовой оплате (10). Как известно, между фактором и клиентом возможно также заключение *возвратного (*reqres*) договора факторинга*, который в правовой литературе называется также необеспеченным договором факторинга или отзывным договором факторинга. По этому виду договора факторинга клиент несет ответственность не только за достоверность являющегося предметом уступки денежного требования, но и за выполнение данного требования заемщиком (третьим лицом). Согласно договорам факторинга этого вида, если заемщик (третье лицо) не оплатит денежное требование, которое уступили фактору, фактор возвращает это требование обратно самому клиенту и имеет право требовать возвращения клиентом выданных ему авансом денег. Значит, согласно возвратному или необеспеченному договору факторинга, клиент несет ответственность за неоплату (в т.ч. за ненадлежащее исполнение) заемщиком (третьим лицом) являющегося предметом уступки денежного требования. Так, если заемщик (третье лицо) не будет оплачивать уступленное фактору денежное требование, фактор может потребовать выплату денег у клиента.

В связи с этим вопросом необходимо внести ясность и в другой вопрос: какова будет правовая ситуация, если, несмотря на уступку права требования, выплаты будут осуществляться не фактору, а клиенту. Кратко можно отметить, что в случае, если, несмотря на уступку права требования фактору, клиент примет осуществленную в его адрес заемщиком выплату, то фактор будет обладать альтернативными правами. Одно из них заключается в том, что фактор имеет право потребовать от являющегося заемщиком третьего лица, которому вручено извещение, повторной выплаты уже в свой адрес. В таких случаях заемщик абсолютно не вправе возразить данному требованию, ссылаясь на сделанную клиенту выплату. Вторая правовая возможность предоставляет фактору право потребовать от клиента

возвращения в свой адрес несправедливо полученной оплаты, ссылаясь при этом на правила бессовестного необоснованного обогащения.

Права и обязанности заемщика

Причиной выделения в этом заголовке места не только обязанностям, но и правам является то, что хотя заемщик и не является стороной договора факторинга, он обладает своеобразной правовой позицией, вытекающей из его участия в факторинговых отношениях. Как известно, гражданские правовые отношения основаны на принципе равенства воли сторон. В силу этого, в рамках одного гражданского правового отношения основанными на своей воле правовыми действиями и деятельностью субъект ни в коем случае не может создавать обязанности и обязательства для других. Это особенно ярко проявляется в области договорного права. С этой точки-зрения, являющиеся сторонами договора факторинга фактор и клиент не могут создавать для третьего лица обязательство посредством заключенного между ними договора факторинга. Однако, как уже было несколько раз отмечено ранее, то, что третье лицо является участником факторинговых отношений, приводит к возникновению определенных правовых последствий в рамках этих отношений. Постараемся внести ясность в эти правовые последствия.

Как известно, в факторинговых отношениях (операции факторинга) участвует и заемщик (третье лицо). Но его права и обязанности в содержание договора факторинга не входят, т.к. третье лицо (заемщик) не участвует в заключении договора факторинга и в силу этого не считается стороной договора. Однако, несмотря на это, действия заемщика (третьего лица) приводят к определенным правовым последствиям для являющихся сторонами договора факторинга фактора и клиента. В факторинговых отношениях имеет место тесная связь не только между фактором и клиентом, но и между ними и заемщиком. Другими словами, несмотря на то, что не является стороной договора факторинга, заемщик участвует в реализации операции факторинга наряду с фактором и клиентом. Поэтому, хотя права и обязанности заемщика и не вытекают из договора факторинга, эти права и обязанности, которыми он обладает в отношении факторина, тесно связаны с правами и обязанностями клиента и фактора. Поэтому при анализе содержания договора факторинга, т.е. прав и обязанностей фактора и клиента необходимо вносить ясность в права и обязанности и заемщика. В противном случае, полностью прояснить права и обязанности сторон договора факторинга невозможно. Именно по этой причине в регулирующей вопросы о правах и обязанностях сторон договора факторинга ст. 657 ГК широко представлены права и обязанности заемщика (третьего лица) в отношениях фактора.

Главная обязанность заемщика – осуществление выплат фактору (п. 4 ст. 657 ГК), т.к. на основе договора факторинга клиент уступает (передает) фактору право получения от заемщика (третьего лица) определенной суммы денег (денежное требование). В результате этого у фактора возникает право получать от заемщика определенную сумму денег, а в ответ на это право у заемщика возникает обязанность выплачивать эту сумму фактору, т.е. обязательство осуществлять выплаты для фактора. Правовой причиной возникновения обязательства заемщика является не договор факторинга, а договорные отношения между заемщиком и клиентом. Здесь, с точки-зрения заемщика, правовая функция договора факторинга заключается в том, что заемщик обязан выполнять это обязательство не перед клиентом, а перед фактором, и в этом плане, как мы увидим ниже, для заемщика не возникает никакой дополнительной нагрузки. Обязательство заемщика осуществлять выплаты фактору могут иметь принудительный характер только при получении им от клиента или от фактора, по поручению клиента, письменного извещения об

уступке денежного требования. При получении подобного извещения на заемщика возлагается обязанность осуществлять выплаты фактору. Но законодатель не указывает, в каких формах может быть направлено письменное извещение. То есть в законодательстве не предусмотрено определенное ограничение в плане формы извещения и поэтому письменное извещение может быть отправлено в любой форме и любым способом.

В Гражданском Кодексе Азербайджанской Республики договор факторинга урегулирован с учетом, в основном, открытого вида факторинга, что является естественным, так как и приводящие к появлению договора факторинга потребности, и роль и функция факторинга в торговой жизни реализуются, в основном, за счет договора факторинга открытого типа. Как было отмечено выше, в ГК указывается, что с момента извещения заемщика в соответствующем порядке об уступке требования фактору, для заемщика возникает обязательство делать выплаты фактору. Подобная правовая ситуация возникает для заемщика не в плане чисто факторинговых отношений, а в плане заемщиков всех требований, которые можно уступить (ГК ст. 195 и 198.1). Другими словами, по договору факторинга, нет никакой разницы между сущностью и условиями обязательства заемщика (третьего лица) осуществлять выплаты фактору и сущностью обязательств должников при уступке прав требования в рамках других правовых отношений.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Брагинский М.И.* Договорное право. Книга 5 : в 2 т. / М.И. Брагинский, В.В. Витрянский. – 2-е изд. испр. – М. : Статут. – Т. 1. Общие положения. – 2000. – С. 541.

2. Гражданское право / отв. ред. А.Г. Калпина. – М. : Юрист, 2003. – С. 293.

3. *Новоселова Л.А.* Сделки уступки права (требования) в коммерческой практике / Л.А. Новоселова. – М. : “Статут”. – С. 350.

4. *Ефимова Л.Г.* Банковские сделки: право и практика / Л.Г. Ефимова. – М. : Спарк, 2001. – С. 587.

5. Moore Carroll G. Factoring – a unique and important form of financing and service // The Business Lawyer. Vol. 14. № 3 (April 1959), pp. 709–716.

6. *Шевченко Е.Е.* Договор финансирования под уступку денежного требования в системе гражданского права Российской Федерации / Е.Е. Шевченко. – М., 2005. – С. 175.

7. Kocaman Arif B. Teoride ve uygulamada “factoring” i_lemi “” Banka ve Ticaret Hukuku Dergisi. Cilt XVI. Say1 1 (Haziran 1991), s. 56.

8.Гражданское право : учеб. / под. ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. – М. : “Проспект”, 1997. – С. 571.

УДК 343.359.2

Д.І. Хандусенко,
здобувач Національного університету ДПС України

СПІВВІДНОШЕННЯ КАТЕГОРІЙ "ПРОФІЛАКТИКА", "ПРОТИДІЯ" ТА "ЗАПОБІГАННЯ ПОДАТКОВИМ ПРАВОПОРУШЕННЯМ"

У статті висвітлено та проаналізовано дослідження вчених щодо співвідношення категорій "профілактика", "протидія" та "запобігання податковим правопорушенням". Запропоновано власні авторські позиції із зазначених категорій. Виділено ознаки профілактики і запобігання, а також наголошено на рівнозначності вживання зазначених понять.

Ключові слова: *профілактика, запобігання, протидія, боротьба, правопорушення.*

В статье проведено исследование и анализ взглядов ученых на соотношение категорий "профилактика", "противодействие" и "предотвращение налоговых правонарушений". Предложены собственные авторские позиции относительно указанных категорий. Выделены признаки понятий "профилактика" и "предотвращение", а также акцентируется внимание на равнозначности употребления указанных понятий.

Ключевые слова: *профилактика, предотвращение, противодействие, борьба, правонарушения.*

In the paper the study and analysis of scientific views on the notions of "prevention", "counter" and "preventing of tax offences" are carried out. Author's views on these categories are proposed. Features of the concepts of "prevention" and "prevention" are underlined, and the equivalence of the use of these concepts is focused.

Keywords: *prevention, prevention, combating, fight, offences.*

Останнім часом науковці та практики акцентують увагу на пріоритетності заходів із недопущення вчинення злочинів та правопорушень перед безпосередньою боротьбою з їх наслідками. На жаль, національна система профілактики в цій сфері є дуже далекою від досконалості, що, передусім пов'язано із відсутністю системності в проведенні запобіжних заходів. Це негативно впливає на розвиток законодавства, яким регулюється вживання цих заходів. Питання профілактики злочинів та адміністративних правопорушень розглядали у своїх працях О.М. Бандурка, М.М. Биргеу, Л.М. Давиденко, О.Г. Кулик, А.Р. Лещух, О.М. Литвак, О.М. Литвинов, С.Г. Поволоцька та інші автори. Однак навіть у термінології, яка описує явища в цій сфері, серед науковців немає єдності, і питання щодо співвідношення понять "профілактика", "протидія" і "запобігання" залишається сьогодні дискусійним. Зазначене вище зумовлює актуальність та новизну нашої статті, метою написання якої є визначення співвідношення названих категорій.

Протидія в загальному розумінні означає дію, що спрямована проти іншої дії, перешкоджає їй [1, с. 383], профілактика – сукупність попереджувальних заходів у медицині, техніці та інших галузях [2, с. 478], запобігання – відвернення, уникнення чого-небудь заздалегідь [2, с. 144].

У науці адміністративного права наявний широкий підхід до протидії, який містить як комплекс заходів, спрямованих на запобігання правопорушенням, так

і припинення цих правопорушень у разі вчинення та притягнення правопорушників до відповідальності. Так, наприклад, Д.І. Минюк вважає, що протидія правопорушенням, що вчиняються у сфері зовнішньоекономічної діяльності – це комплекс правових та організаційних заходів, які вживаються контролюючими і правоохоронними органами з метою недопущення вчинення протиправних діянь у сфері здійснення ЗЕД, а якщо вони вчиняються, то запобігають їх розвитку шляхом припинення, а також виявлення осіб, що їх вчинили і притягнення їх до відповідальності [3, с. 57].

Аналіз запропонованого визначення дозволяє говорити про те, що, на думку Д.І. Минюка, протидія правопорушенням полягає в їх запобіганні, тобто профілактиці. Водночас, якщо правопорушення вже вчинено і триває, протидія проявляється в припинені його розвитку. З огляду на досліджувані категорії "профілактика", "протидія", "запобігання", на нашу думку, припинення правопорушення можна інтерпретувати тільки як протидію йому. Це означає, що запропоноване визначення поняття містить тавтологію у своєму змісті. З огляду на викладене вище, на нашу думку, такий підхід до визначення поняття "протидія" не зовсім коректний.

Так, М.І. Мельник вважає, що категорія "протидія" може розглядатися як у широкому, так і у вузькому аспектах. Досліджуючи питання боротьби з корупцією, він визначає поняття "протидія корупції" в широкому аспекті як будь-яку діяльність у сфері соціального управління, що спрямована на зменшення можливостей для корумпування суспільних відносин, забезпечення верховенства права, реалізацію інших принципів права, сприяння розвитку демократичного суспільства та утвердження правової держави. У вузькому аспекті, на думку науковця, – це система заходів політичного, правового, організаційно-управлінського, ідеологічного, соціально-психологічного характеру, спрямованих на зменшення її обсягів, зміну характеру корупційних проявів, збільшення ризику для корупціонерів, усунення соціальних передумов корупції, причин та умов корупційних діянь, виявлення, припинення та розслідування проявів корупції, притягнення осіб, винних у вчиненні корупційних правопорушень, до юридичної відповідальності, поновлення прав та інтересів фізичних і юридичних осіб, усунення наслідків корупційних діянь [4]. У кримінології також є вузький підхід до зазначеної категорії: так, на думку О.М. Бандурки і Л.М. Давиденка, поняття "протидія злочинності" охоплює як боротьбу зі злочинністю в кримінально-правовому аспекті, так і боротьбу щодо її попередження [5, с. 13].

Разом з тим, виходячи із конструкції терміна "протидія" в семантичному аспекті, більш коректним нам уявляється другий підхід, прихильники якого вважають, що заходи протидії вживаються, коли злочин чи адміністративний делікт вже вчинено. Не виняток і група злочинів у сфері податкових правовідносин.

Так, наприклад, відповідно до ст. 165^5 Кодексу України про адміністративні правопорушення для протидії зберігання або транспортування алкогольних напоїв чи тютюнових виробів, на яких немає належним чином розміщених марок акцизного збору, яка знаходить свій зовнішній вираз у здійсненні конфіскації таких алкогольних напоїв або тютюнових виробів, а також накладенні відповідного штрафу уповноваженими посадовими особами, необхідним є наявність складу адміністративного правопорушення – винної умисної чи необережної дії або бездіяльності, що посягає на суспільні відносини, які охороняються державою, за які визначається вид та міра відповідальності [6, ст. 165^5].

Водночас у законодавстві України вживається поняття "боротьба". Так, відповідно до п. 1.17 ст. 19^1 Податкового кодексу України контролюючі органи проводять роботу щодо боротьби з незаконним виробництвом, переміщенням, обігом спирту, алкогольних напоїв і тютюнових виробів [7, ст. 19^1].

Аналізуючи поняття "протидія" та "боротьба", М.І. Мельник, у своєму дослідженні, відсторонюючи всі інші поняття, відстоює думку, що протидія корупції є найбільш вдалим і точним поняттям порівняно з іншими термінами [8, ст. 22]. Позиція вченого ґрунтується на визначенні зазначених вище категорій, яке подається в тлумачному словнику української мови. Так, зокрема, боротьба повинна призвести або до поразки, або до перемоги, а протидія спрямована проти чогось і не передбачає як результат обов'язкової перемоги чи поразки.

На нашу думку, слід погодитися з позицією М.І. Мельника щодо необхідності вживання саме терміна "протидія", оскільки в тлумаченні терміна "боротьба" простежується чітка абсолютність сторін за формулою або перемога, або поразка. Водночас подолання негативних проявів правопорушень, а також їх наслідків вимагає налагодження та здійснення постійного процесу пристосування в умовах протидії ним. Тому вживання терміна "протидія" здається більш точним та універсальним, особливо на тлі постійних змін у злочинному світі, які проявляються в нових способах та ідеях вчинення протиправних діянь.

Говорячи про категорію профілактики, І. Комарницька стверджує, що це система адміністративно-правових заходів із мінімізації або нейтралізації впливу діянь, що породжують адміністративні правопорушення у сфері власності та застосування у зв'язку з цим ефективних засобів впливу на правопорушника. Реалізація зазначеного значною мірою залежить від формування та злагодженої роботи суб'єктів профілактичної діяльності в цій сфері [9, ст. 55].

Визнання факту наявності правопорушника під час здійснення системи адміністративно-правових заходів із мінімізації або нейтралізації впливу діянь, що породжують адміністративні правопорушення, на нашу думку, свідчить про те, що І. Комарницька, говорячи про профілактику, визнає подію вчинення злочину або адміністративного делікту, що зводить нанівець реалізацію профілактичних заходів та розуміння категорії "профілактика".

Зважаючи на адміністративно-правові заходи профілактики правопорушень серед дітей, А.П. Закалюк поділяє їх на заходи загальносоціального рівня та заходи спеціально-кримінологічного призначення. До заходів загальносоціального рівня автор відніс: підвищення матеріального добробуту сімей, як і населення загалом, передусім за рахунок помітного збільшення рівня оплати праці, питомої ваги виплати заробленого; забезпечення робочими місцями всіх, хто бажає працювати, насамперед, осіб працездатного віку, а серед них, зокрема молодь, особливо випускників вищих навчальних закладів усіх рівнів акредитації, закладів професійно-технічної освіти; забезпечення потрібної кількості загальноосвітніх шкіл та місць у них, що гарантує повне охоплення підлітків, які потребують навчання, а також розширення матеріально-технічної та культурної бази навчальних закладів згідно зі сучасними стандартами та з урахуванням потреб шкільної та позашкільної виховної роботи; передбачення в штатах загальноосвітніх шкіл та професійно-технічних навчальних закладів посад працівників із виховної роботи; відродження в загальноосвітніх школах та навчальних професійно-технічних закладах навчально-виробничої бази, відновлення виробничого навчання, зв'язку освіти з виробництвом, набуття учнями робочих спеціальностей.

Заходи спеціально-кримінологічного призначення щодо запобігання злочинності неповнолітніх здійснюються, насамперед, на загальнодержавному рівні та в напрямі загальної профілактики. Вони спрямовуються на виявлення причин і умов, що зумовлюють злочини неповнолітніх, і на усунення дії (впливу) цих чинників, маючи своїм безпосереднім завданням запобігання вчиненню зазначених злочинів [10, с. 495–497].

Поділяючи думку А.П. Закалюка стосовно адміністративно-правових заходів профілактики, акцентуємо увагу на тому, що: по-перше, виділяючи їх якісну та

кількісну складову, автор звертає увагу на їх реалізацію до моменту вчинення злочину чи адміністративного проступку; по-друге, проводить паралель між поняттями "профілактика" та "запобігання", оскільки вживає зазначенні поняття почергово, розкриваючи складові груп адміністративно-правових заходів профілактики.

Водночас у чинному законодавстві України вживається поняття "запобігання" правопорушенням.

Зокрема, відповідно до п. 1.16 ст. 19^1 Податкового кодексу України контролюючі органи вживають заходи щодо запобігання та виявлення порушень законодавства у сфері виробництва та обігу спирту, алкогольних напоїв і тютюнових виробів [7, ст. 19^1].

У ст. 6 Кодексу України про адміністративні правопорушення звертається увага на те, що органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, громадські організації, трудові колективи розробляють і вживають заходи, спрямовані на запобігання адміністративним правопорушенням, виявлення й усунення причин та умов, які сприяють їх вчинення, на виховання громадян у дусі високої свідомості і дисципліни, суворого додержання законів України.

Органи місцевого самоврядування, місцеві державні адміністрації, забезпечуючи відповідно до Конституції України додержання законів, охорону державного і громадського порядку, прав громадян, координують на своїй території роботу всіх державних і громадських органів по запобіганню адміністративним правопорушенням, керують діяльністю адміністративних комісій та інших підзвітних їм органів, покликаних вести боротьбу з адміністративними правопорушеннями [6, ст. 6].

Зважаючи на етимологію понять "профілактика" і "запобігання", а також їх спільні ознаки, вважаємо зазначені правові категорії синонімами, тому їх вживання в науковій літературі, а також законодавстві України цілком допустиме і доречне. До ознак зазначених понять можна віднести ті, що: 1) здійснюються до моменту вчинення злочину чи адміністративного делікту; 2) підвищують рівень правової свідомості та правової культури; 3) впливають на причини та умови, що можуть зумовити злочин чи адміністративний проступок; 4) безпосередньо впливають на кількість вчинених злочинів та правопорушень у державі, що виражається в показнику законності.

Отже, підсумовуючи викладене вище, на нашу думку, доцільним вбачається запропонувати внести зміни до чинних нормативно-правових актів стосовно заміни поняття "боротьба" в контексті протистояння негативним наслідкам діянь або бездіяльності, що порушує встановлені державою правила поведінки, на поняття "протидія".

Зокрема, наприклад, положення п. 1.17 статті 19^1 Податкового кодексу України необхідно викласти в такій редакції: "Контролюючі органи проводять роботу щодо протидії незаконному виробництву, переміщенню, обігу спирту, алкогольних напоїв і тютюнових виробів".

Що стосується співвідношення понятійних категорій "профілактика" і "запобігання", їх вживання та розуміння, то, як ми вже зазначали, наголошуємо на їх рівнозначності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Івченко А.О.* Тлумачний словник української мови /А.О. Івченко. – Х. : Фоліо, 2001. – 540 с.

2. Словник іншомовних слів / Нац. ун-т ім. Тараса Шевченка, Укр. мовно-інформ. фонд НАН України ; уклад. : С.М. Морозов, Л.М. Шкарапута; ред. Є.І. Ма-зніченко. – К. : Наукова думка, 2000. – 662 с.

3. *Минюк Д.* Адміністративні засоби попередження правопорушень в сфері зовнішньоекономічної діяльності / Д. Минюк // Підприємництво, господарство і право. – 2004. – № 10. – С. 56–59.

4. *Мельник М. І.* Суб'єкти та принципи протидії корупції // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). – 2002. – № 5.

5. *Бандурка А.М.* Преступность в Украине : причины и противодействие : монография / А.М. Бандурка, Л.М. Давиденко. – Х. : "Основа", 2003. – 368 с.

6. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 7 грудня 1984 р. № 8073-Х // Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР). – 1984. – № 51. – Ст. 1122.

7. Податковий кодекс України : Закон України від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI // Відомості Верховної Ради. – 2011. – № 13. – Ст. 112.

8. *Мельник М. І.* Наукове забезпечення антикорупційної діяльності в органах державної влади. / М.І. Мельник. – К. : Основа, 1999. – С. 22.

9. *Комарницька І.* Суб'єкти профілактики адміністративних правопорушень, що посягають на право власності в Україні / І. Комарницька // Закон и жизнь. – 2014. – № 5. – С. 54–58.

10. *Закалюк А.П.* Курс сучасної української кримінології: теорія і практика / А.П. Закалюк. – К. : Вид. дім "Ін Юре", 2007. – Кн. 2 : Кримінологічна характеристика та запобігання вчиненню окремих видів злочинів – 712 с.

Отримано 08.08.2014

УДК 342.518

О.Д. Олійник,
ад'юнкт Національного університету ДПС України

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ПРАВОВОГО СТАТУСУ ФІСКАЛЬНИХ ОРГАНІВ

Стаття присвячена дослідженню правового статусу фіскальних органів країн-членів Європейського Союзу, зокрема Великобританії, Франції, Німеччини, Швеції, Італії та Іспанії, з метою виявлення можливості та доцільності реалізації досвіду цих країн в діяльності фіскальних органів України.

Ключові слова: *правовий статус, податкова система, фіскальні органи, податкова політика, європейський досвід.*

Статья посвящена исследованию правового статуса фискальных органов стран-членов Европейского Союза, в частности Великобритании, Франции, Германии, Швеции, Италии и Испании, с целью выявления возможности и целесообразности реализации опыта этих стран в деятельности фискальных органов Украины.

Ключевые слова: *правовой статус, налоговая система, фискальные органы, налоговая политика, европейский опыт.*

Paper investigates the legal status of the fiscal authorities of member countries of the European Union, in particular, the United Kingdom, France, Germany, Sweden, Italy and Spain in order to identify the opportunities and feasibility of the experience of these countries in the activities of fiscal authorities of Ukraine.

Keywords: *legal status, tax system, fiscal authorities, tax policy, European experience.*

На сьогодні в Україні загалом закінчено формування основ системи оподаткування відповідно до ринкової економіки. Вона базується на загальноприйнятих у сучасній світовій практиці основних видах податків із урахуванням специфіки вітчизняної економіки. Перетворення податкової системи України та правового статусу фіскальних органів останніми роками здійснювалося в тісному зв'язку з проведенням адміністративної реформи.

Введені в дію основи податкової системи сформовані з урахуванням кращої світової практики у сфері податкової політики. Разом з тим, ефективність і результативність функціонування фіскальних органів України хоча і відповідає нинішньому рівню розвитку економіки, але все ж далека від очікуваної. У багатьох випадках недосконалість системи оподаткування пов'язана з недостатньою ефективністю системи застосування законодавства про податки і збори, а також недостатньою науковою розробкою зазначеного питання. У зв'язку з цим, зростає значення підвищення ефективності діяльності фіскальних органів в Україні.

Нині правовий статус та напрями діяльності ДФС регламентує Положення Про Державну фіскальну службу України від 21 травня 2014 р. № 236, де визначено, що ДФС України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України і який реалізує державну податкову політику, державну політику у сфері державної митної справи, державну політику з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування (далі – єдиний внесок), державну політику у

сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового, митного законодавства, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску [1].

Як відомо, фіскальні органи є основним елементом всього механізму державного управління у сфері оподаткування та економічної стабільності країни.

У світовій практиці наявні різні варіанти організації податкових органів та їх підпорядкування. В одних країнах вони мають самостійний правовий статус (Китай, Японія, Австралія), в інших – є структурними підрозділами фінансових органів (Італія, Франція, Швейцарія) або підпорядковані уповноваженому органу, який відає державними доходами (Казахстан). В окремих державах податкові адміністрації поділяються за лініями прямих і непрямих податків, наприклад, у Таїланді разом із Податковим департаментом є Департамент акцизів. Можливий поділ повноважень щодо адміністрування податків між податковими адміністраціями різних рівнів. В Австрії, наприклад, власне податкові органи відсутні, тому стягування податків здійснюється фінансовими дирекціями та службами, які є структурними підрозділами Міністерства фінансів [2, с. 12].

Пропонуємо розглянути досвід адміністративно-правового статусу фіскальних органів країн-членів Європейського Союзу.

Головним урядовим органом, що здійснює управління і регулювання системи оподаткування у *Великій Британії* є Казначейство. Воно відповідає за розробку і здійснення загальної економічної стратегії. Організацію діяльності фіскальної служби покладено в основному на два урядових департаменти, підзвітних казначейству: Управління внутрішніх доходів (УВД) і Управління мит і акцизів (УПА).

Формально Управління внутрішніх доходів є самостійною урядовою установою, яке здійснює безпосередній контроль за справлянням податків з юридичних і фізичних осіб (прибуткового податку, податків на капітал, гербового збору). В адміністративному значенні цей контроль здійснює контора головного податкового інспектора, що знаходиться в Лондоні. Головному інспектору підпорядковано 700 районних контор, за допомогою яких проводиться безпосередній збір податків із населення [3, с. 122].

У районних конторах працює значний штат податкових інспекторів, які вивчають рахунки промислових підприємств і особисті рахунки; здійснюють оцінку суми оподаткування; санкціонують перерахунок і повернення платежів і представляють інтереси УВД у спірних питаннях у суді.

У повноваженнях Управління мит і акцизів знаходиться вся система непрямого оподаткування (за винятком гербового збору). Витрати Великобританії зі збору податків становлять 2% податкових доходів, що в кілька разів вище в порівнянні з іншими розвиненими країнами. Однією з причин високих витрат є відсутність комп'ютерної системи обробки інформації.

Досвід податкової системи *Франції* показує, що фіскальна служба включає три рівні. На національному рівні діють Управління національних і міжнародних перевірок, Управління перевірок податкового стану і Національне управління податкових розслідувань.

Великі підприємства у Франції забезпечують 40-50% сукупних податкових надходжень. Контроль цих підприємств здійснює Управління національних і міжнародних перевірок. Виділені певні напрями: банки, страхові компанії, літакобудування, харчова промисловість, якими займаються відповідні служби [3, с. 32].

Управління перевірок податкового стану здійснює контроль оподаткування фізичних осіб, які мають високі доходи або доходи складної структури: артистів, журналістів, спортсменів, керівників великих підприємств.

Національне Управління податкових розслідувань займається не контролем у чистому вигляді, а збором інформації про платників податків. Певною мірою

воно виконує функції податкової поліції, але тут немає збройних структур. Розслідування проводиться за наявності для цього достатніх підстав. Працівники управління мають право на обшук, при проведенні якого присутні співробітники податкової поліції під контролем податкового судді.

Основними організаційними структурами місцевих управлінь є служби обчислення податкової бази та контролю, служби справляння податків, головна податкова інспекція. Так само служба обчислення податкової бази складається з податкових центрів, відділів земельних податків і секторів за іпотечними операціями. У завдання податкових центрів входить обчислення баз для справляння прямих податків (за винятком земельних), ПДВ і різних реєстраційних зборів. Працівники центрів ведуть справи платників податків (списки, нагадування), виконують всю поточну роботу з контролю, зокрема безпосередньо контактують із платниками податків.

Відділи земельних податків здійснюють оцінку і переоцінку нерухомого майна, управління державним майном і контроль операцій із нерухомістю громадських організацій. Служби адміністрування податків узагальнюють бухгалтерську звітність за всіма видами податкових надходжень, ведуть окремі реєстри надходжень за кожним податком. Відповідно головні податкові інспекції адміністративно-територіальних одиниць відповідальні за координацію і перевірку результатів діяльності своїх підлеглих служб.

Показниками ефективності діяльності фіскальних органів у Франції є кількість перевірок, які проводить один перевіряючий на рік. До якісних показників належать, по-перше, сума донарахованих податків, при цьому обов'язково вказується причина донарахувань (свідоме ухилення від сплати податків або недбалість), а також дії, вжиті для того, щоб податки були сплачені в повному обсязі, по-друге, співвідношення між витраченими коштами та загальною величиною донарахованих сум (співвідношення сил і результатів) [4, с. 54]. Це дозволяє порівнювати між собою діяльність різних управлінь, інших підрозділів.

Організація податкової системи *Німеччини* має свої особливості. Спеціального фіскального відомства тут нема. Податкові інспекції входять у фінансову систему, структура побудови якої досить своєрідна. Вона відображає федеративну побудову держави, відносну самостійність земель.

У Німеччині є Федеральне міністерство фінансів і земельні міністерства фінансів. У кожній землі, крім того, є так звана Верховна фінансова дирекція (Головне фінансове управління), підпорядкована одночасно і Федеральному, і Земельному міністерствам фінансів. Верховній фінансовій дирекції підпорядковані податкові інспекції та митні органи [5, с. 76].

У Федеральному міністерстві фінансів разом із названими вище є й інші управління: мит і акцизів, майна і податків з операцій, фінансових взаємовідносин між Федерацією і землями. Вони займаються й земельними податками, але вказівок землям давати не можуть. У земельному міністерстві фінансів є податковий відділ з підрозділами за окремими податками.

У Верховній фінансової дирекції, що є по суті посередницьким органом, також є відділ мита і податків на предмети споживання, що належить до федеральної частини дирекції, і відділ податків на майно, який відноситься до земельної частини. Разом із федеральними та земельними державними чиновниками в Німеччині є консультанти з податків. Це не працівники Міністерства фінансів, але останнє видає їм ліцензію на право діяльності. Вони дають платні консультації.

Органи фінансового розшуку Німеччини працюють у тісній взаємодії з кримінальною поліцією і прокуратурою. Вони можуть проводити розслідування як за запитами останніх, так і за власною ініціативою. Співробітники фінансового розшуку беруть також участь у слідчих заходах з кримінальних справа, якщо

вони стосуються разом з іншими обставинами правопорушень у сфері оподаткування [5, с. 77].

Всеохоплюючий фінансовий контроль за грошовими операціями став можливий на основі розвитку систем безготівкових розрахунків із широким використанням комп'ютерних систем. Наділення фіскальних органів розвинених країн правами і функціями правоохоронних органів, зокрема, створення в їх межах підрозділів фінансового розшуку, дозволило істотно підвищити ефективність фінансового контролю у сфері оподаткування.

Спеціальним органом Міністерства фінансів Німеччини, до компетенції якого входять питання практичної реалізації податкової політики країни, є податкова поліція. Вона наділена такими ж правами, що і кримінальна поліція: право на проведення обшуків, особистий огляд, доступ до будь-яких документів і за необхідності на безумовне їх вилучення в інтересах проведеного розслідування, затримання підозрюваних осіб.

Оперативно-розшукові підрозділи і слідчий апарат податкової поліції займаються розслідуванням правопорушень, пов'язаних із приховуванням доходів і ухиленням від сплати податків, а також під прокурорським наглядом здійснюють спеціальні оперативні заходи щодо виявлення, попередження та припинення різних видів злочинів в економічній сфері. Права та обов'язки співробітників податкової поліції, а також деякі види відповідальності за вчинення податкових правопорушень і злочинів встановлює Податковий кодекс Німеччини. При цьому податкова поліція наділена виключним правом вилучення документів і отримання необхідних їй відомостей практично з усіх державних і приватних установ країни, за винятком деяких спеціальних служб.

Італійський досвід діяльності фіскальних (фінансових) органів викликає певний інтерес, оскільки є дещо схожим із вітчизняною практикою функціонування фіскальних органів.

В Італії розкриттям і розслідуванням злочинів у галузі оподаткування разом із поліцією та Корпусом карабінерів займається Фінансова гвардія, що структурно знаходиться в Міністерстві фінансів. Фінансова гвардія виконує одночасно функції податкової поліції, податкової інспекції, митних та прикордонних органів [6, с. 35].

Основними функціями Фінансової гвардії є попередження, викриття та розслідування фінансових злочинів. Підрозділи Фінансової гвардії певною мірою діють самостійно. Проте фактично координація з відповідними структурами поліції при здійсненні оперативних і слідчих заходів має характер підпорядкованості їм, оскільки здійснюється реалізація поліцейської функції [8, с. 21].

Основна відмінність діяльності фіскальних органів в Італії – це широка компетенція Фінансової гвардії, офіцери якої наділені фіскальними та контрольними функціями податкових інспекцій і правами поліції в частині здійснення оперативних заходів та кримінального розслідування [9, с. 17]. Так, для здійснення фінансового контролю Фінансова гвардія має право доступу на підприємства, в банки, до будь-яких документів без отримання дозволу суду на такі дії. Вони самостійно здійснюють оперативний пошук таких злочинів, як приховування доходів від оподаткування, фіктивне банкрутство, махінації з переказом валюти за кордон і, навпаки, інших подібних злочинів [2, с. 125].

Цікавим для вивчення є досвід Швеції у сфері оподаткування. Окремої служби податкової поліції в Швеції немає, її функції виконують підрозділи Головного поліцейського управління. Розслідування податкових правопорушень і злочинів – сфера компетенції Служби фінансової розвідки в складі Головного поліцейського управління [6, с. 38].

У регіональних податкових управліннях, очолюваних регіональними директорами, є спеціальні відділення по роботі з великими підприємствами. Обчисленням і сплатою ПДВ займаються відділи непрямих податків, які обов'язково мають фахівців у сфері зовнішньоекономічної діяльності. Податкові органи Швеції вирішують не тільки питання оподаткування, а й ведуть акти цивільного стану, перепис населення і сприяють забезпеченню загальних виборів [7].

Досить цікавий досвід діяльності податкових органів Іспанії. У цій країні достатньо помірна система оподаткування, мінімізовані попереджувальні заходи, які гарантують сплату обов'язкових платежів, що приваблює велику кількість закордонних компаній для заняття підприємницькою діяльністю на території Іспанії. Компенсується певний "лібералізм" фінансового та господарського законодавства функціонуванням високопрофесіонального податкового органу та застосуванням неймовірних розмірів штрафних санкцій (від 50 до 600 відсотків) за його порушення [6, с. 38].

Персонал податкової служби поділяється на інспекторів і податкових агентів. У своїй діяльності посадові особи податкових органів використовують інформацію банку даних про платників податків. Такий банк даних формується в Інформаційному департаменті, де зосереджується інформація про виплату заробітної плати, відомості про діяльність осіб вільних професій, про нерухомість та операції з нею, про фінансові операції з цінними паперами та валютними коштами, купівлі-продажу за кордоном, відомості про засновників акціонерних товариств, зокрема фізичних осіб, результати перевірок за останні 6 років (строк позовної давності в Іспанії – 5 років), а також відомості від третіх осіб про заборгованість. Для збору інформації цим департаментом обмежень таємності немає [10, с. 32].

Отже, провівши аналіз правового статусу фіскальних органів країн-членів Європейського Союзу, варто зауважити, що, зважаючи на національні особливості діяльності цих органів, все ж таки спостерігаються деякі паралельні ознаки:

1) діяльність фіскальних органів регулює кодифікований нормативно-правовий акт, який безпосередньо визначає їх правовий статус;

2) попередженням, викриттям та профілактикою податкових правопорушень займаються правоохоронні органи зі спеціальним статусом (податкова поліція);

3) методи роботи фіскальних органів країн ЄС покликані на встановлення клієнтських відносин із платниками податків;

4) діяльність фіскальних органів регулюється суміжними нормами права: фінансового, податкового, адміністративного, цивільного та кримінального.

Таким чином, ми вважаємо, що результати дослідження правового статусу фіскальних органів країн-членів ЄС мають вагоме значення для покращення вітчизняної системи оподаткування та в майбутньому можуть здійснити значний вплив на підвищення ефективності фіскальних органів в Україні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про Державну фіскальну службу України : Постанова Кабінету Міністрів України від 21 травня 2014 р. № 236 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // zakon2.rada.gov.ua/laws/show/236-2014-%D0%BF.

2. *Гега П.Т.* Правовий режим оподаткування в Україні / П.Т. Гега – К. : ЮРІНКОМ, 1997. – 143 с.

3. Налоговые системы зарубежных стран : учеб. для магистров / Л.Н. Лыкова, И.С. Букина. – М. : Изд-во Юрайт, 2013. – 428 с.

4. Налоговые системы зарубежных стран : учеб. для вузов / под ред. проф. В.Г. Князева, проф. Д.Г. Черника. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Закон и право, ЮНИТИ, 1997. – 191 с.

5. *Катышева Л.* Взаимодействие налоговых служб с налогоплательщиками : международный опыт / Л. Катышева // Налоговед. – 2012. – № 9. – С. 75–81.

6. *Сараскіна Т.В.* Організаційно-правові засади діяльності податкової міліції в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Т.В. Сараскіна ; Університет внутрішніх справ України. – К., 2000. – 189 с.

7. Офіційний сайт Державної фіскальної служби. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // sfs.gov.ua

8. *Хорошаєв Є.С.* Фіскальне право країн Великої Вісімки : монографія / Є.С. Хорошаєв. – Ніжин : Аспект-Поліграф, 2012. – 342 с.

9. *Миргородська Л.О.* Фінансові системи зарубіжних країн : навч. посіб. / Л.О. Миргородська. – К. : Центр навч. літератури, 2003. – 240 с.

10. *Толстопятенко Г.П.* Податкове право ЄС : навч. посіб. / Г.П. Толстопятенко. – К. : ІМВКНУ імені Тараса Шевченка, 2004. – 193 с.

Отримано 15.08.2014

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА.

УДК 343.97

І.М. Шопіна,
доктор юридичних наук,
старший науковий співробітник

РОЗВИТОК ДОСЛІДЖЕНЬ ПРОБЛЕМ ЦИВІЛЬНО-ВІЙСЬКОВОГО СПІВРОБІТНИЦТВА ЯК ВИДУ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВИ І ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

У статті здійснено аналіз розвитку наукових досліджень у сфері цивільно-військового співробітництва та визначено їх роль в оптимізації взаємодії держави і громадянського суспільства в Україні.

Ключові слова: *цивільно-військове співробітництво, громадянське суспільство, взаємодія, інформаційні аспекти, антитерористична операція.*

В статье осуществлен анализ развития научных исследований в сфере гражданско-военного сотрудничества и определена их роль в оптимизации взаимодействия государства и гражданского общества в Украине.

Ключевые слова: *гражданско-военное сотрудничество, гражданское общество, взаимодействие, информационные аспекты, антитеррористическая операция.*

In the paper the analysis of the development of scientific research in the field of civil-military cooperation is carried out and their role in optimizing the interaction between the state and civil society in Ukraine is defined.

Keywords: *civil-military cooperation, civil society, interaction, informational aspects, anti-terrorist operation.*

Проблеми формування та становлення громадянського суспільства є важливими для кожної демократичної держави. З моменту набуття Україною незалежності було досягнуто певних успіхів на цьому шляху: сформувалися потужні інститути громадянського суспільства, значно підвищився рівень політичної свідомості громадян, було напрацьовано механізм взаємодії між громадянським суспільством та державою. Однак стабільному зростанню демократичних здобутків перешкодили події, пов'язані з анексією Автономної Республіки Крим та тимчасовою втратою контролю органами державної влади над територіями, що входять до складу Донецької та Луганської областей. За таких умов проблема взаємодії громадянського суспільства і держави набуває нової актуальності. Це пов'язано з тим, що внаслідок дії комплексу соціально-політичних, економічних, демографічних, соціально-психологічних та інших факторів значна кількість осіб-мешканців зазначених областей набули відмінних від мешканців інших регіонів України уявлень та ціннісних орієнтирів. Ситуація ще більше ускладнилася внаслідок розв'язування проти нашої держави інформаційної війни, заходи якої були найбільш ефективними саме в Донбаському регіоні. Отже, станом на сьогодні Україна має фундаментальну проблему, від вирішення якої значною мірою залежить можливість відновлення контролю над тимчасово окупованими територіями: це проблема формування довіри жителів Донбасу до української держави та її інститутів.

Унаслідок особливостей проведення в Україні антитерористичної операції здійснення першочергових кроків у цьому напрямі покладено сьогодні на Збройні Сили України, у структурі яких функціонують сьогодні підрозділи цивільно-військового співробітництва. Безумовно, важливу роль у зміні пріоритетів у свідомості жителів окупованих та прилеглих до них територій відіграють правоохоронні органи та інші державні інституції, однак цивільно-військове співробітництво є за своїм змістом достатньо складним видом діяльності, потребує наявності певних знань, вмінь, навичок, професійно важливих якостей, які сьогодні сформовані в достатньо невеликої кількості осіб, що мали можливість набути відповідного досвіду під час виконання завдань у складі військового контингенту Збройних Сил України в операції НАТО в Республіці Косово, Республіці Ірак тощо.

Разом з тим, сучасна специфіка діяльності Збройних Сил України на території Донецької і Луганської областей не дозволяє використовувати вже напрацьовані в межах Північноатлантичного блоку способи і методи роботи з населенням, потрібною є їх адаптація до національних реалій, використання *ad hoc*. Вказане зумовлює актуальність розробки стратегії цивільно-військового співробітництва, спрямованої як на встановлення довіри до органів державної влади з боку жителів Донбасу, так і на відновлення нормальної життєдіяльності цього регіону, та новизну цієї статті. Метою написання статті є аналіз розвитку досліджень проблем цивільно-військового співробітництва як виду взаємодії держави і громадянського суспільства.

Проблеми роботи Збройних Сил України з громадськістю останнім часом привертають увагу дослідників. Так, У.В. Ільницька обґрунтувала, що ефективно функціонуюча система паблік рилейшнз Збройних сил є засобом регулювання цивільно-військової взаємодії, важливим фактором демократизації й оптимізації відносин між силовою структурою і громадськістю, аргументовано доведено необхідність застосування PR-технологій для гармонізації цивільно-військової сфери в Україні, при цьому PR розглядається нею як важливий механізм формування системи демократичного цивільного контролю над Збройними силами України. Досить цікавим є також її аналіз та узагальнення досвіду успішного функціонування інституту паблік рилейшнз Збройних сил у демократичних країнах, що дозволило окреслити перспективні напрями розвитку зв'язків із громадськістю армії України, сформулювати пропозиції та практичні рекомендації щодо ефективності діяльності інституту PR, обґрунтувати доцільність впровадження PR-програми армії на державному рівні [1, с. 17–22].

С. Данілевський і А. Урсол досліджують на прикладі країн-членів НАТО систему діяльності структур цивільно-військового співробітництва, яка ґрунтується на 10 основних принципах, до яких належать: 1) пріоритет місії (досягнення успіху військової місії має пріоритет у всіх випадках); 2) організація управління (керівництво цивільно-військовими відносинами – прямий обов'язок командувачів (командирів) військових контингентів на всіх рівнях, які повинні в повному обсязі володіти обстановкою та знати обов'язки структур CIMIC і способи їх ефективного застосування); 3) ефективне використання ресурсів (заходи цивільно-військового співробітництва здебільшого здійснюються в умовах, коли цивільне населення потерпає через руйнування інфраструктури і відсутності необхідних товарів і послуг, отже, командувачі (командири) військових контингентів зобов'язані забезпечити раціональне використання наявних ресурсів з метою збереження спроможності сил виконувати завдання за призначенням); 4) концентрація зусиль (необхідно забезпечити концентрацію ресурсів, доступних для використання в інтересах CIMIC, так, щоб досягти максимального впливу на цивільне населення, забезпечити позитивне сприйняття ним дій військових формувань); 5) забезпечення зацікавленості цивільних організацій (цивільні організації, в основному, не мають

бажання співпрацювати з військовими. Тому останні повинні мати ресурси для реального сприяння цивільним організаціям для досягнення мети їх діяльності в зоні конфлікту. Саме на цьому ґрунтується дієвість взаємодії. Зазвичай, це трудові ресурси, обладнання, військовий захист та інформація); 6) спільні цілі (ефективним способом формування стійких цивільно-військових відносин є усвідомлення та взаємне визнання спільних цілей обох сторін. Командувачі (командири) військових контингентів повинні планувати та здійснювати застосування військ, враховуючи досягнуті домовленості з цивільними організаціями); 7) взаємна довіра і злагода (тиск у галузі цивільно-військового співробітництва може призвести до досягнення лише тимчасового успіху. Однак, загальна результативність таких відносин є низькою. Командувачі повинні бути готовими витрачати час та енергію на забезпечення взаємодії з цивільними учасниками на бажаному рівні); 8) гуманізм (людські страждання, пов'язані з застосуванням військової сили, повинні бути обмежені та полегшені у всіх можливих випадках. Гідність і права людей мають поважатися і захищатися в межах міжнародного правового поля); 9) прозорість відносин (забезпечує довіру і взаєморозуміння сторін); 10) зв'язок (більшість цивільних організацій переслідують власні цілі і пріоритети в зоні конфлікту, які не завжди збігаються з цілями військового командування. Забезпечення постійного зв'язку між сторонами є важливим чинником усвідомлення того, що незалежність у діях і співробітництво не виключають, а навпаки, доповнюють одне одного) [2].

В.І. Білошицький присвятив свою увагу проблемам розробки політологічної концепції цивільно-військових відносин як комплексу знань про закономірності, принципи, методи, механізми, засоби та способи регуляції мілітарної політики суспільства, логіку поведінки різнорідних соціальних спільнот та особистостей з військових питань, а також про зв'язки та взаємодію між ними, що сприяють реалізації життєвих інтересів, задоволенню потреб людей, спрямованих на забезпечення безпеки існування, безпеки самого життя. Таким чином, це система знань, що відображає таку соціальну реальність, таку суспільну діяльність, підсумком якої є досягнення особливої мети: гарантувати безпеку існування громадян, забезпечити оборону країни, захист її суверенітету, територіальної цілісності та недоторканості. Це здійснюється через консолідацію цивільної (громадської, суспільної) та військової (воєнної) сфер соціальної реальності. Саме таке єднання позначається терміном "мілітарна діяльність суспільства" на противагу "мілітаризації", яка означає підпорядкування політичного, економічного й соціального життя процесам мілітаризації та підготовки до війни [3, с. 21–27].

В. Скворцов, аналізуючи ґенезу розвитку цивільно-військових відносин у демократичних державах, виділяє три етапи наукових досліджень останнього. Перший етап пов'язаний з "холодною війною", з невизначеністю перспектив подальшого розвитку людства. Боротьба між ліберально-демократичною і комуністичною ідеологією викликали потребу в більш детальному вивченні демократії, зокрема й у сфері цивільно-військових відносин. Відповіддю на цей виклик стали праці С. Хантінгтона, М. Джановітца, С. Файнера та інших учених, що публікувалися на межі 1950-х – 1960-х років. Основна їх тематика: нагромадження й опис емпіричних спостережень, систематизація, загальна постановка та актуалізація проблем. Результати цих розвідок стали фундаментом для подальших досліджень, але вже на якісно вищому теоретичному рівні. Імпульсом для інтенсифікації досліджень і переходу до другого етапу стала "третя хвиля демократизації", яка розпочалася в середині 1970-х років з поверненням у лоно демократії Греції, Португалії, Іспанії і деяких країн Латинської Америки. Трансформація цивільно-військових відносин і об'єктивного контролю в умовах демократичного транзиту [4, с. 301–303] визначила певну спрямованість та й зміст досліджень, зокрема

пов'язаних із громадським контролем. При цьому, якщо на першому етапі дослідження здійснювалися в межах різних наукових дисциплін – філософії, соціології, юриспруденції, політології, теорії міжнародних відносин тощо, то на другому етапі дослідження набули комплексного характеру. Головні зусилля спрямовувалися на пошук оптимальних шляхів трансформації цивільно-військових відносин у бік встановлення демократичного контролю. Початок третього етапу досліджень цивільно-військових відносин і демократичного контролю зумовлюється тим, що процес глобалізації з кінця 1980-х років стає переважною тенденцією розвитку світового політичного процесу [5; 6, с. 160]. Серед формальних ознак, які підтверджують посилення впливу зовнішньополітичного фактора глобалізації і призводять до третього якісного етапу в дослідженнях демократичних цивільно-військових відносин і демократичного контролю, В. Скворцов виокремлює такі: формулювання з боку деяких міжнародних організацій досить чітких вимог щодо демократичного контролю, це фактично є однією з умов членства; створення міжнародних наукових центрів для вивчення, узагальнення та підготовки практичних рекомендацій з проблематики демократичних цивільно-військових відносин і демократичного контролю; створення та прийняття модельних законів стосовно демократичного контролю (до них, зокрема, належить й Закон України "Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави"); реалізація міжнародних програм підготовки фахівців із демократичних цивільно-військових відносин і демократичного контролю; втілення теоретичних розробок у сфері демократичних цивільно-військових відносин і демократичного контролю в практичні дії. Прикладом може бути відтворення і продуктивна діяльність структур CIMIC (Civil-Military Cooperation – цивільно-військового співробітництва) у збройних силах багатьох країн [7, с. 100].

Як бачимо, сьогодні вже створене певне понятійне поле проблематики цивільно-військового співробітництва, проте вказані дослідження здійснювалися переважно в межах соціології та політології, а хронологічно охоплювали період до політичної кризи 2013–2014 рр., яка отримала в публіцистичних джерелах назву Революції Гідності. Анексія Автономної Республіки Крим і втрата контролю органами державної влади над частиною територій Донецької і Луганської областей поставили на порядок денний нові питання, і сучасні виклики пов'язані з забезпеченням спроможності нашої держави відновити або знову сформувати довіру до своїх інституцій з боку мешканців цього регіону. Оскільки багато з цих проблем знаходяться у сфері інформаційного права, саме йому, на нашу думку, належить провідна роль у виробленні науково-методологічного підґрунтя для повернення Донбасу, образно кажучи, в ментальне поле української держави. Тому сьогодні викликають інтерес роботи вчених, присвячені інформаційно-правовим аспектам побудови цивільно-військових відносин за умов проведення антитерористичної операції. Серед них слід згадати праці І.М. Коропатніка, який вважає, що цивільно-військове співробітництво має виражений інформаційно-правовий компонент, сутність якого зумовлена як необхідністю протистояти негативним інформаційним впливам, спрямованим на дестабілізацію нормальної життєдіяльності певних територій, так і потребою у формуванні довіри мешканців цих територій до системи державної влади України, її інституцій, у тому числі Збройних Сил України та її правоохоронних органів. Слід погодитися із думкою І.М. Коропатніка про те, що, хоча відновлення зруйнованої інфраструктури, передусім інформаційної, не є функцією, властивою військовим формуванням, тим не менш від реалізації цієї функції значною мірою залежить сьогодні можливість Збройних Сил України досягти поставлених перед ними завдань. Для цього необхідне створення потужної та розгалуженої системи цивільно-військового співробітництва, розрахованої на тривалий час існування, яка буде виступати інструментом такої взаємодії [8, с. 66–68].

Аналіз наукових праць у галузі цивільно-військового співробітництва дозволяє зробити висновок про те, що події 2013–2014 рр. надали новий вектор дослідженням у цій сфері. Потреби практики пов'язані сьогодні з необхідністю вироблення методологічної бази для побудови відносин між Збройними Силами України та цивільним населенням Донецької і Луганської області, місцевими органами влади, організаціями цивільного сектора за рахунок координації, взаємодії, двосторонньої підтримки, спільного планування та обміну інформацією з метою створення сприятливих умов для відновлення нормальної життєдіяльності зазначеного регіону. Це так само потребує уточнення поняття та цілей цивільно-військового співробітництва, визначення його функцій та методів відповідно до викликів сьогодення, розробки та затвердження нормативно-правових документів, які слугували би правовим підґрунтям здійснення цього виду взаємодії між державою та громадянським суспільством.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Ільницька У.В.* Проблема формування позитивного політичного іміджу Збройних Сил України в процесі переходу до демократичного суспільства / У.В. Ільніцька // Українська національна ідея : реалії та перспективи розвитку : зб. наук. праць. – Л. : Ін-т народознавства НАН України, Ін-т українознавства НАН України, 2003. – Вип. 14. – С. 17–22.

2. *Данілевський С.* Організація цивільно-військового співробітництва в ході міжнародних миротворчих операцій (досвід НАТО) / С.Данілевський, А.Урсол // Морська держава. – 2012. – № 10. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // fleet.sebastopol.ua/morskaya_derjava/2004_10/organiza-tsija_tsivilno_vijskovogo_spivrobitnitstva_/.

3. *Білошицький В.І.* Методологія політологічної концепції цивільно-військових відносин в Україні / В.І. Білошицький // Вісник НТУУ "КПІ". Політологія. Соціологія. Право : – 2013. – № 1 (17). – С. 21–27.

4. Теория политики : учеб. пособ. / под ред. Б. А. Исаева. – СПб. : Питер, 2008. – 464 с.: ил. – (Серия "Учебное пособие").

5. *Анилионис Г.П.* Глобальный мир : единый и разделенный. Эволюция теорий глобализации / Г.П. Анилионис, Н.А. Зотова – М. : Междунар. отношения, 2005. – 676 с. – (Серия "Учебное пособие").

7. *Скворцов В.* Цивільно-військові відносини і тенденції світового політичного процесу / В. Скворцов // Політичний менеджмент. – 2008. – № 6. – С. 97–104.

8. *Коропатнік І.М.* Цивільно-військове співробітництво : проблеми і перспективи / І.М. Коропатнік // Реформування правоохоронної системи України : матеріали круглого столу, Київ, 20 черв. 2014 р. – К. : ДНДІ МВС України, 2014. – С. 66–68.

Отримано 22.08.2014

УДК 340.01

А.А. Коваленко,
здобувач Інституту держави і права ім. В.М. Корецького

ПОНЯТТЯ І СИСТЕМА ПРИНЦИПІВ ПРАВА

У статті висвітлюються узагальнені підходи щодо розуміння поняття "принципи права". Характеризується система таких принципів. Аналізуються принципи публічного та приватного права.
***Ключові слова**: принцип права, ідея, система права, норма права.*

В статье освещаются обобщенные подходы относительно понимания понятия "принципы права". Характеризуется система таких принципов. Анализируются принципы публичного и частного права.
***Ключевые слова**: принцип права, идея, система права, норма права.*

Summarized approaches to the understanding of the concept of "principles of law" are highlighted. The system of principles is characterized. Analysis of the principles of public and private law is carried out.
***Keywords**: principle of law, idea, system of law, rule of law.*

Загальновідоме твердження про те, що проблеми принципів права є актуальними для сучасної юридичної науки. Нині також все частіше з'являються праці, присвячені галузевим принципам. При цьому, коли йдеться про особливості галузевих принципів, спочатку слід окреслити загальноправову природу принципів, з'ясувати їх систему.

На питання принципів права в різні часи звертали увагу науковці. Варто звернути особливу увагу на праці таких вчених: С.С. Алексєєва, С.Д. Дмітрієва, Є.Р. Єргашева, А.Л. Захарова, А.М. Колодія, С.П. Погребняка, П.М. Рабіновича, Ю.М. Тодики, О.О. Уварової, Т.І. Фулей, Р.О. Халфіної, Ю.С. Шемшученка, Л.С. Явіча та інших.

Мета нашої статті – висвітлити узагальнені підходи в розумінні поняття "принципи права" та охарактеризувати систему таких принципів.

Що стосується визначення поняття "принципи права" як родового стосовно галузевих принципів, то нині відсутнє його одиночне розуміння. Взагалі принципи права визначаються вченими, наприклад, як:

– вихідні, визначальні ідеї, положення, установки, які становлять моральну організаційну основу виникнення, розвитку і функціонування права; це те, на чому ґрунтуються формування, динаміка і дія права, що дозволяє визначити його природу як демократичного чи, навпаки, тоталітарного [1, с.123];

– такі відправні ідеї існування права, які виражають найважливіші закономірності і основи цього типу держави і права, є однопорядкові з сутністю права і становлять його основні риси, відрізняються універсальністю, вищою імперативністю і загальною значимістю, відповідають об'єктивній необхідності побудови та вдосконалення певного суспільного ладу; це такі правові явища, які безпосередньо пов'язують зміст права з його соціальними основами – тими закономірностями суспільного життя, на яких ґрунтується ця правова система [2, с. 41, 44];

– закріплені в нормах права основоположні вимоги, відповідні моральним, політичним та економічним цінностям суспільства, що скеровують процес створення і функціонування права [3, с. 23];

– закріплені в різних правових джерелах чи виражені в стійкій юридичній практиці визнані суспільством основні керівні ідеї, положення, що відображають рівень пізнання загальносоціальних і специфічних закономірностей права та слугують для створення внутрішньо узгодженої та ефективної системи юридичних норм, а також для безпосереднього регулювання суспільних відносин [4, с. 12].

– фундаментальні вихідні засади, в яких втілюються сутність, призначення та імперативна динамічна спрямованість певного правового інституту чи явища; вони об'єктивно зумовлені економічним, соціальним, політичним устроєм держави, основними засадами побудови й функціонування суспільства тощо [5, с. 126];

– універсальний, істинний, фундаментальний, нормативно-правовий припис (початок, вимога, імператив тощо), що визначає загальну спрямованість правового регулювання, високу якість і ефективність юридичної практики (правотворчої, правозастосовної тощо) [6, с. 5];

– норма права, обов'язкове правило поведінки для учасників регульованих правовідносин; воно не лише "закріплене в нормах", воно і є самою нормою права; це не лише правова "ідея" – це обов'язкове для виконання в будь-якій галузі діяльності (законодавчій, виконавчій, судовій) правило [7, с. 15].

Коли ведемо мову про систему принципів права, то науковці по-різному підходять до висвітлення цього питання. Наприклад, Н.В. Вагіна пише про таку структуру:

– статична структура: принципи права в цілому (принцип законності, справедливості, гуманізму, гарантування прав і свобод людини та громадянина, відповідальності за вину, демократизму, розподілу влади тощо);

– принципи структурних елементів права:

– принципи приватного права (принципи пріоритету приватних інтересів, переваги самоврядних начал, децентралізації правового регулювання, свободи, відповідальності учасників правовідносин один перед одним);

– принципи публічного права (принципи пріоритету публічних інтересів, переваги імперативних норм, відповідальності державних органів, державних службовців і посадових осіб за прийняті акти (рішення), централізації правового регулювання тощо);

– принципи, загальні для галузей та інститутів приватного та публічного права (принцип незворотності закону, підтримки та захисту конкуренції, забезпечення свободи літературної, художньої, науково-технічної творчості, забезпечення вільного доступу до освіти, справедливості юридичної відповідальності, здійснення правосуддя лише судом, поєднання одноособовості та колегіальності при розгляді справ, гласності судового розгляду, державної мови судочинства тощо);

– принципи, діючі в галузях та інститутах публічного права (принципи самостійності публічної фінансової діяльності, професіоналізму та компетентності державних службовців при здійсненні державного управління, єдності грошової політики та грошової системи держави, єдності податкової системи, єдності каси, казначейського виконання бюджетів тощо) [8, с. 189–191].

До принципів публічного права як особливого системно-функціонального утворення відносять такі принципи: пріоритет публічних інтересів; обмеження державної влади; перевага імперативних норм у публічному праві; централізація правового регулювання; відповідальність державних службовців за невиконання чи неналежне виконання своїх посадових обов'язків; відповідальність посадових осіб [8, с. 10–11]. На наш погляд, не всі із зазначених принципів є засадами. Так, "перевага імперативних норм у публічному праві" – це особливість, а не принцип; до того ж не зрозуміло, над чим такі норми мають переважати, очевидно, над диспозитивними. Принципи, що стосуються відповідальності, також є спірними,

адже два останніх принципи за своєю суттю є тотожними і останній практично поглинається попереднім.

Інколи вчені пропонують таке групування принципів:

– група принципів, що характеризують загальне відношення до права та закону: кожен громадянин окремо та суспільство в цілому, підпорядковуючись законам, повинні мати можливість примусити до виконання законів і самого володаря; закон – це те, що народ наказує та встановлює; закони мають дотримуватись; свобода полягає в дотримані законів, а не в їх ігноруванні; хто користується правом, той не порушує нічиїх інтересів; закон не має зворотної сили;

– група принципів, що характеризують ставлення до людини як до найвищої цінності: людина не повинна бути засобом досягнення мети, навпаки – вона і є метою; всі люди народжуються вільними та рівними в правах; ніхто не може бути визнаний винним у вчинені злочину і підданий кримінальному покаранню інакше, як за вироком суду і відповідно до закону; до винесення вироку звинувачений вважається невинним (презумпція невинуватості);

– група принципів, пов'язана зі встановленням істини при вирішені спорів, із дослідженням доказів: ніхто не може бути суддею у власній справі; ніхто не може бути виправданий, посилаючись на незнання закону; нехай буде вислухана друга сторона; всі сумніви на користь звинуваченого; відповідальність настає лише за вину; обман знищує юридичні наслідки; негативні положення не доказуються [9, с. 198].

Наведене групування, на наш погляд, ґрунтується здебільшого на нормах римського права, латинських сентенціях, на тих положеннях, на яких мають ґрунтуватися не лише банківські відносини, а ще й безпосередні засади регулювання цих відносин. І, безумовно, наведене групування з погляду поділу права на галузі, підгалузі, інститути не носить вичерпного характеру, зважаючи, зокрема, на галузеві фінансові та банківські правовідносин.

Вчені-фахівці в галузі теорії права пропонують поділяти принципи права на загально-соціальні (економічні, політичні, моральні, соціально-структурні) та юридичні (законність, вираження у праві волі та інтересів народу, рівність усіх громадян перед законом, поєднання прав та обов'язків, відповідальність за вину, поєднання переконання та примусу) [10, с. 38–43]. Такий поділ є найбільш узагальненим і дає поштовх для подальших ґрунтовніших досліджень будь-яких галузевих принципів.

Оригінальним є підхід Л.В. Вакарюк, за якого консолідуюча дія формально-нормативної системності інститутів фінансового права зумовлюються тим, що вона внутрішньо наділена такими важливими системними принципами: принцип цілісності, принцип структурності, принцип функціональності, принцип інтегративності, принцип ієрархічності, принцип динамічності, принцип гетерономності, принцип відкритості [11, с. 79]. За такого підходу реалізація та дотримання зазначених принципів є запорукою формування ідеальної правової системи держави в цілому. Запропоновані принципи є надто теоретизованими, що для практики правозастосування є неприйнятним.

Первинними для принципів будь-якого галузевого права є принципи правової системи.

Досліджуючи принципи правової системи, З.С. Байніязова виділяє такі їх найважливіші особливості: 1) вони є фундаментальними началами правової системи, на підставі яких відбувається генезис, розвиток, функціонування (тріада, притаманна кожному явищу буття) правових феноменів; 2) є основою формування правової системи в цілому і всіх її складових, а сутність принципів полягає в ідеї; 3) вони є орієнтирами для правової системи загалом і стосовно її окремих юридичних компонентів (явищ); 4) виступають в цілому у вигляді основоположних

(стратегічних) пріоритетів розвитку правової системи; 5) постають як правила поведінки, що стоять вище приписів приватного рівня; 6) є однією з найважливіших основ збалансованого стану всієї правової системи; 7) слугують обов'язковою умовою ефективності правової системи, її успішного функціонування і розвитку; 8) виступають як регулятор у правовій системі [12, с. 138–140]. Загалом під принципами правової системи розуміються основні засади синтетичного опису правових явищ, нормативні, обов'язкові вимоги, які висуваються до процесу пізнання окремих елементів правової дійсності і взаємодій між ними. Якщо принципи правової системи – це нормативні вимоги до наукового опису дійсності, то принципи права – це стійкі правила юридичної практики, правозастосовні звичаї, які широко застосовуються юридичною спільнотою [13, с. 20].

Слід розмежовувати поняття "принципи правової системи" та "принципи побудови правової системи". Так, професор П.С. Пацурківський слушно вважає невдалою постановку питання про принципи "побудови" системи права, пояснюючи це тим, що в реальності система права ніким раціонально не будується; основою системи права є предмет і метод правового регулювання [14, с. 50–51]. Дійсно, коли йдеться про систему права в цілому, помилково критерієм або чинником її побудови називати принципи права. Останні стосуються не побудови права, а реалізації правових норм. У контексті нашого дослідження можна вести мову про систему фінансового права, де виокремлюється банківське право; про публічну фінансову діяльність, видом чи напрямом якої є банківська діяльність.

Від інших норм права норма-принцип відрізняється тим, що це головна, загальна, системоутворююча норма галузі (чи законодавства, приміром банківського, – *А.К.*), це такі норми, які впливають на зміст усіх норм цієї галузі права. Принципи – це каркас, скелет, без яких "тіло" будь-якої галузі права не може існувати, воно руйнується; це стовбур і гілки дерева галузі права, листям якого є інші норми. Руйнування не тільки всіх, але і декількох, а іноді й одного з принципів може призвести до руйнування галузі права або перетворенню галузі права в іншу якість. Тому принципам має бути притаманна така властивість, як підвищена стабільність у порівнянні з іншими нормами. Принципи права є також витоками галузі (тобто "спочатку був принцип"), право в цілому і його галузі зародилися як норми-принципи [15, с. 16]. Наведена думка є дещо гротескною, проте, за своєю суттю є логічно сформульованою.

Що стосується джерел принципів права, то одні вчені відносять до них лише правосвідомість [8, с. 145] (оскільки принцип – це ідея, а ідея виробляється розумом, у правосвідомості). Інші науковці відносять до них: 1) правосвідомість; 2) правотворчість; 3) юридичну техніку; 4) типи праворозуміння; 6) законодавство; 7) тлумачення; 8) типологію держави та права; 9) політичний режим і форму державного устрою; 10) приналежність до правової сім'ї; 11) процес глобалізації; 12) судову практику; 13) юридичну практику [16, с. 61]. Зважаючи не те, що термін "джерело права" є доктринальним, а це, у свою чергу, допускає існування різних підходів до його тлумачення, отже, цілком логічною є наявність таких відмінних за змістом наукових бачень поняття "джерела принципів права". Ми підтримуємо підхід, за якого джерелами принципів права і принципів банківської діяльності є не лише правосвідомість, а ще й всі процеси, пов'язані із реалізацію правових норм.

У контексті нашого дослідження особливий інтерес становить питання про предметну визначеність принципів права, яка полягає в тому, що вони виражають суть норм права, за допомогою яких здійснюється правове регулювання суспільних відносин, які визначені предметом правового регулювання цієї галузі права. До ознак принципів права в умовах ринкової економіки необхідно віднести системність та взаємоузгодженість, загальнообов'язковість, універсальність, стабільність, предметну визначеність, загальнозначущість, регулятивність [17, с. 42].

Система принципів права, підсистемою якої є фінансово-правові принципи, суворо ієрархічна, будується на різних рівнях і в різних сферах, розрахованих на неоднакові спільності правових утворень і регульованих ними суспільних відносин. Це є підставою для класифікації принципів права таким чином: принципи міжнародного права; принципи правової системи; принципи національної правової системи. У рамках окремої правової системи можна виділити залежно від сфери дії загальноправові, міжгалузеві, галузеві принципи та принципи підгалузі, міжінституційні принципи і принципи правового інституту. При цьому в юридичній літературі є розбіжності не лише стосовно того, на скільки груп треба класифікувати принципи права в цьому випадку, але й щодо того, в яку з груп необхідно включити той чи інший принцип [18, с. 49–50].

Фінансово-правові принципи виступають не тільки орієнтиром для всіх видів юридичної практики, виконуючи самостійну правореалізаційну та правозастосовчу функції, але і є критерієм для подальшої законодавчої діяльності, а їх облік теорією фінансового права дозволяє побачити проблеми в правозастосуванні [18, с. 50].

Загалом на сьогодні визначень поняття "принципи права" існує безліч, адже майже кожен науковець, який певною мірою торкається питання принципів, намагається запропонувати своє визначення. Це робиться з метою вдосконалення понятійного апарату юридичної науки, прагнучи таким чином принести щось нове, оригінальне. При цьому значна частина визначень є елементарним калькуванням раніше запропонованих визначень зі зміною лише порядку слів, але за змістом вони майже нічим не відрізняються. Зважаючи на такий стан справ, ми не беремось пропонувати авторське визначення, а лише зазначимо, що розуміємо під принципами права керівні ідеї, засади.

Стосовно поняття "система принципів права" (зокрема, коли йдеться про галузеві принципи), то тут не спостерігається особливого наукового ажіотажу. Є певні напрацювання вчених ще радянського періоду, які обов'язково враховуються, розвиваються, доповнюються сучасними науковцями.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Байтин М.И.* Сущность права (современное нормативное правопонимание на грани двух веков) / М.И. Байтин. – Саратов, 2001. – 416 с.

2. *Невзоров И.Л.* Принцип законности в правоприменительной деятельности : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / И.Л. Невзоров. – Х., 2003. – 196 с.

3. *Смирнов Д.А.* Принципы российского налогового права : понятие, формирование, реализация : автореф. дисс. ... докт. юрид. наук : 12.00.14 / Д.А. Смирнов. – Саратов, 2011. – 58 с.

4. *Ергашев Е.Р.* Принципы прокурорского надзорно-охранительного права и его институтов : автореф. дисс. ... докт. юрид. наук : 12.00.11 / Е.Р. Ергашев. – Екатеринбург, 2008. – 40 с.

5. *Шаптала Н.К.* До питання про правову сутність принципу соціальної справедливості податкового законодавства / Н.К. Шаптала // Держава та регіони. Серія : Право та державне управління. – 2012. – № 2. – С. 125–129.

6. *Фролов С.Е.* Принципы права (вопросы теории и методологии) : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / С.Е. Фролов. – Н. Новгород, 2001. – 19 с.

7. *Воронов А.Ф.* Эволюция функциональных принципов гражданского процесса : автореф. дисс. ... докт. юрид. наук : 12.00.15 / А.Ф. Воронов. – М., 2009. – 46 с. – С. 15.

8. *Вагина Н.М.* Принципы публичного права : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Н.М. Вагина. – Самара, 2004. – 357 с.

9. *Лившиц Р.З.* Теория права : учеб. / Р.З. Лившиц. – М. : Юристъ, 2001. – 200 с.

10. *Явич Л.С.* Право развитого социалистического общества. Сущность и принципы / Л.С. Явич. – М. : Юрид. лит., 1978. – 224 с.

11. *Вакарюк Л.В.* Системні принципи інститутів фінансового права (з позицій діяльнісного підходу) / Л.В. Вакарюк // Науковий вісник Чернівецького університету. Випуск 273. Правознавство. – 2005. – С. 72–80.

12. *Байниязова З.С.* О принципах правовой системы / З.С. Байниязова // Вопросы теории государства и права. Актуальные проблемы российского государства и права : межвуз. сб. науч. тр. / Под ред. М.И. Байтина. – Саратов : Саратовская государственная академия права, 2003. – Вып. 4 (13). – С. 138–140.

13. *Дмитриев С.Д.* Общеправовые принципы : теоретические проблемы конкретизации и реализации : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / С.Д. Дмитриев. – Волгоград, 2012. – 27 с.

14. *Пацурківський П.С.* Правові засади фінансової діяльності держави: проблеми методології / П.С. Пацурківський. – Чернівці : ЧДУ, 1997. – 244 с.

15. *Воронов А.Ф.* Эволюция функциональных принципов гражданского процесса : автореф. дисс. ... докт. юрид. наук : 12.00.15 / А.Ф. Воронов. – М., 2009. – 46 с.

16. *Захаров А.Л.* Межотраслевые принципы права : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / А.Л. Захаров. – Самара, 2003. – 357 с.

17. *Старчук О.В.* Щодо поняття принципів права / О.В. Старчук // Часопис Київського університету права. – 2012. – № 2. – С. 40–43.

18. Актуальные проблемы теории и практики финансового права Российской Федерации / Под ред. д.ю.н., проф. А.Н. Козырина. – М. : Система ГАРАНТ, 2009 г.

Отримано 05.09.2014

УДК 347.99(477)

Н.Д. Квасневська,
здобувач ДНДІ МВС України

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ДОСЛІДЖЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ СУДОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

У статті на основі аналізу положень наукових досліджень останніх років, присвячених проблемам організації та функціонування судової системи України, визначено, що на цей час в Україні в правовій науці вже вироблена як понятійна база, так і певний методологічний апарат, який дозволяє вивчати актуальний стан судової системи та її правове регулювання. Разом з тим, бракує досліджень, в яких аналізувалися б проблеми здатності судової системи реагувати на виклики сьогодення, зокрема, потребує свого вивчення питання вдосконалення правових підстав очищення судової влади від осіб, які порушували вимоги, що висуваються до суддів, питання підвищення ефективності заміщення посад суддів, проблематика громадського контролю в зазначеній сфері.

Ключові слова: *судова влада, судова система, організація судової системи, функціонування судової системи, теоретико-методологічні дослідження.*

В статье на основании анализа положений научных исследований последних лет, посвященных проблемам организации и функционирования судебной системы Украины, определено, что в настоящее время в Украине в правовой науке уже произведена как понятийная база, так и определенный методологический аппарат, который позволяет изучать актуальное состояние судебной системы и ее правовое регулирование. Вместе с тем, не хватает исследований, в которых анализировались бы проблемы способности судебной системы реагировать на вызовы современности, в частности, требует своего изучения вопрос усовершенствования правовых оснований очистки судебной власти от лиц, нарушавших требования, предъявляемые к судьям, вопрос повышения эффективности замещения должностей судей, проблематика общественного контроля в указанной сфере.

Ключевые слова: *судебная власть, судебная система, организация судебной системы, функционирование судебной системы, теоретико-методологические исследования.*

Paper is devoted to an analysis of the provisions of scientific studies of recent years on the problems of the organization and functioning of the judicial system of Ukraine; it is determined that at present time in Ukraine in the science of law have already been made a conceptual basis and the specific methodological apparatus, which allows us to study the current state of the judicial system and its legal regulation. However, there are not enough studies that have analyzed the problem of the ability of the judiciary to respond to the challenges of our time, in particular, requires its own study of how to improve the legal grounds cleaning the judiciary from those who violate the requirements for judges; the issue of increasing the effectiveness of substitution of judges; problems of social control in this area.

Keywords: *judiciary, judicial system, organization of the judiciary, judicial system, theoretical and methodological research.*

Останнім часом проблеми організації та функціонування судової системи України активно привертають увагу науковців і практиків. Незважаючи на те, що

ці питання було досліджено в роботах таких вчених, як: В.Ф. Бойко, Т.В. Варфоломєєва, І.А. Войтюк, В.В. Городовенко, Ю.М. Грошевий, В.О. Євдокимов, І.І. Ємельянова, В.Я. Карабань, С.В. Ківалов, І.Б. Коліушко, В.В. Кривенко, В.Т. Маляренко, І.Є. Марочкін, М.І. Мельник, В.В. Молдован, В.Т. Нор, О.О. Овсяннікова, Г.М. Омельяненко, М.В. Оніщук, В.В. Онопенко, А.Й. Осетинський, О.М. Пасенюк, П.Ф. Пилипчук, С.В. Прилуцький, Д.М. Притика, М.В. Руденко, А.О. Селіванов, В.В. Сердюк, Н.В. Сібільова, М.І. Сірий, В.С. Смородинський, В.С. Стефанюк, А.А. Стрижак, В.Я. Тацій, В.І. Шишкін, С.Г. Штогун та інших, реалії сьогодення вимагають перегляду концептуальних основ функціонування судової системи в умовах суспільства, що трансформується. Сьогодні, на жаль, спостерігається надзвичайно низький рівень довіри до судової системи: так, за результатами соціологічного опитування, проведеного наприкінці 2014 року, у всіх регіонах України, крім АРК Крим, Донецької та Луганської областей, рівень довіри до судової влади України серед осіб, які брали участь у судових процедурах, складає 40 %, а серед осіб, які не були учасниками судових процедур, – 13 %. За даними соціологічного опитування, серед факторів, що можуть впливати на покращення роботи судової системи України, є просте та зрозуміле законодавство, жорстка відповідальність за корупційні дії, належне виконання рішень суду, реальна незалежність судової влади [1]. Зауважимо, що, за даними інших соціологічних опитувань, рівень довіри до судової системи є ще нижчим: так, за даними Центру Разумкова (соціологічне дослідження, проведене в грудні 2014 року), не довіряють судовій владі 81 % опитаних [2].

Відновлення довіри до судової системи вимагає наявності міцного методологічного підґрунтя, базуючись на якому, можна було б напрацювати модель нової організації системи судової влади. Однак для того, щоб у повній мірі використати досягнення вчених, які вже розробили багато аспектів цієї проблематики, слід звернутися до їх праць. Проте узагальнення методологічних досліджень останніх років щодо організації та функціонування судової системи України проводилося фрагментарно, у контексті вирішення інших дослідницьких задач. Отже, це обумовлює актуальність та новизну нашої статті, метою написання якої є визначення базових положень досліджень судової системи, присвячених її організації та функціонуванню.

В.Д. Бринцевим було систематизовано міжнародно-правові стандарти організаційного забезпечення судової діяльності і проаналізовано стан їх імплементації в національну модель судової влади, на підставі чого обґрунтовано необхідність змін до Конституції України з метою приведення базового законодавства про судоустрій до міжнародно-правових принципів (стандартів); надано доктринальне тлумачення такої правової категорії, як “стандарти у праві” та обґрунтовано необхідність ініціювання прийняття базового міжнародно-правового акта з переліком стандартів правової держави і механізмів їх втілення в національне законодавство. Вченим було запропоновано модель адаптації положень вчення про соціальні системи для побудови структур судової влади та обґрунтовано напрями законодавчого забезпечення діяльності складових єдиної судової системи в Україні; здійснено порівняльний аналіз процесу формування конституційних засад судової влади відповідно до правових позицій Конституційного Суду України і Конституційного Суду Російської Федерації та визначено їх роль, а також вплив рішень Європейського Суду з прав людини на законодавчий процес і правозастосовну практику в державі. Ним також було адаптовано фундаментальні положення теорії функцій до системи судової влади в Україні та обґрунтовано необхідність розмежування функцій судової влади та її суб’єктів. Крім того, В.Д. Бринцевим було доведено, що судове право України є результатом нормотворчої діяльності найвищих судових органів держави, яка відтворена в правових позиціях Кон-

ституційного Суду України та Верховного Суду України, а також сформульовано пропозиції щодо закріплення на законодавчому рівні нормотворчої функції вищих судів, унаслідок чого створюються передумови для більш ефективного впливу актів судового контролю на законотворчий процес у державі [3].

А.Л. Борко уточнює поняття судової влади та її співвідношення з іншими гілками влади, визначає сутність та особливості адміністративно-правових засад функціонування судової системи України. Вчений пропонує визначати адміністративно-правове забезпечення функціонування судової системи України як цілеспрямоване здійснення уповноваженими суб'єктами з метою забезпечення нормального функціонування судової системи України, суспільних інтересів і реальності прав громадян за допомогою адміністративно-правових норм та актів індивідуальної дії впорядкування, закріплення, охорони і розвитку організаційно-управлінських та інших відносин у сфері організації та діяльності судової системи України. Відповідно, він виокремлює такі його загальні риси: державно-владний характер; поєднання нормативного та індивідуально-правового регулювання; комплексний метод регулювання з превалювання імперативного методу; впорядкування, закріплення, охорона та розвиток відповідних відносин; спрямованість на забезпечення нормального функціонування державного механізму, громадських інтересів і прав громадян. Крім того, А.Л. Борко охарактеризував адміністративно-правові засади організації та функціонування судів загальної юрисдикції та Конституційного Суду України, з'ясував специфіку взаємодії судів між собою та з органами публічної влади та громадськістю, розкрив особливості підготовки та прийняття управлінських рішень у судах [4].

Т.І. Француз визначено, що судова влада є самостійною публічно-правовою гілкою державної влади, яка утворюється системою спеціальних державних органів (судів), що мають передбачені законом владні повноваження, спрямовані на встановлення істини, відновлення справедливості, арбітражу в питаннях права, вирішення правових спорів та покарання винних, рішення яких є обов'язковими для виконання всіма тими, кого вони стосуються. Вченою доведено, що в контексті загальної системи стримувань і противаг судова влада характеризується не лише своєю здатністю виконувати функцію правосуддя і, таким чином, захищати права людини і громадянина, але й можливістю здійснювати активний вплив на рішення і дії законодавчої та виконавчої влад, "врівноважувати" їх; саме ці повноваження судової влади, які делегуються незалежним, професійним судам, перетворюють її в насправді міцну і стабілізуючу силу, здатну захистити права громадян та утримати суспільство від чисельних соціальних катаклізмів, виступити фактором подолання соціальної нестабільності. Слід також зазначити: нею обґрунтовано, що конституційне право на судовий захист загрожує перетворитися на порожню декларацію, якщо воно не буде матеріалізоване в конкретних механізмах судочинства, функціонування яких при додержанні принципів змагальності і диспозитивності можливе лише тоді, коли перед судом постають рівноправні суб'єкти, а застосований судом закон є обов'язковим і для громадян, і для влади в особі будь-яких її органів [5].

С.В. Нечипорук стверджує, що остаточне оформлення інституту судової влади в Україні в умовах реалізації принципу розподілу влади відбулося тоді, коли в законодавчому порядку за судом було закріплено, крім повноважень здійснення правосуддя, володіння ним двома іншими базовими повноваженнями – судового конституційного контролю та судового адміністративного контролю. Тобто нині повноваження суду розповсюджені не лише на правопорушення громадян, але й на неправомірні дії, акти органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб; суд рівною мірою захищає будь-якого суб'єкта права. Дослідницею запропоноване таке визначення конституційно-

правової категорії: "конституційні засади (принципи) організації та функціонування судової влади в Україні" – це фундаментальні положення Основного Закону держави, що визначають основи організації судової влади (зокрема, побудови системи судових органів, статусу та повноважень представників судової влади тощо), а також здійснення її безпосередніх функцій (тобто змісту, порядку і процедури здійснення судочинства). С.В.Нечипорук була запропонована нова методологія побудови системи принципів організації та функціонування судової влади в Україні, яку умовно можна поділити на чотири групи: принципи, що визначають конституційні засади судової влади; принципи судоустрою (організації) судової влади; принципи судочинства; принципи, що встановлюють процесуальні гарантії прав людини при судочинстві, а також сформульовано ознаки судової влади, на підставі яких у науці конституційного права України дефініція поняття "судова влада" визначається таким чином: це особлива гілка державної влади, єдиним джерелом якої є народ, яка опосередковується в судочинстві, здійснюваному спеціально створеними та уповноваженими особами й органами – суддями та судами виключно щодо правовідносин та у правових формах, і реалізується за допомогою здійснення правосуддя та судового контролю шляхом ухвалення рішень, що є обов'язковими до виконання на всій території України [6, с. 229–233].

В.В. Городовенко доводить, що поняття "незалежність судової влади" і "незалежність суддів" взаємопов'язані, однак вони мають різний зміст. У першому відбивається статус однієї з гілок державної влади, а в другому – посадових осіб цього органу. Водночас таке трактування незалежності не дає підстав для протиставлення зазначених проявів і виділення її видів, оскільки остання становить універсальний контекст функціонування судової влади та її носіїв. Незалежність суддів є легітимною тільки в їх процесуальній діяльності по здійсненню судової влади. Вимога про підкорення суддів тільки закону має межі свого існування. Суддя може не підкорятися законам, які суперечать Конституції України, а також законам, що визначають права й обов'язки осіб, які не доведені до відома населення у встановленому законом порядку. Досить цікавим є також погляд вченого на міжнародно-правові критерії незалежності судової влади, до яких він відносить: а) поділ влади; б) неможливість довільної змінюваності суддів на посаді; в) недопущення контролю або впливу на суддів позасудових структур; г) належні умови оплати праці суддів; д) неможливість зміни іншою владою рішення, прийнятого судовою владою [7, с. 120–123].

Зазначене свідчить, що на цей час в Україні в правовій науці вже вироблена як понятійна база, так і певний методологічний апарат, який дозволяє вивчати актуальний стан судової системи та її правового регулювання. Разом з тим, бракує досліджень, в яких аналізувалися би проблеми здатності судової системи реагувати на виклики сьогодення, зокрема, потребують свого вивчення питання вдосконалення правових підстав очищення судової влади від осіб, що порушували вимоги, що висуваються до суддів, питання підвищення ефективності заміщення посад суддів, проблематика громадського контролю в зазначеній сфері тощо. Враховуючи надзвичайну важливість цих питань для відновлення довіри громадян до судової системи, сьогодні, на нашу думку, вони мають стати предметом активних наукових досліджень, метою яких повинна бути нова, відкрита та прозора, ефективна та дійова судова система, яка дійсно буде прагнути до захисту прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина, прав та законних інтересів юридичних осіб, інтересів держави на засадах верховенства права.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Оцінка роботи судової системи України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // court.gov.ua/rsu/149637/.

2. Довіра до основних державних інститутів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // www.uceps.org/ukr/poll.php?poll_id=1000

3. *Бринцев В.Д.* Стандарти правової держави: втілення у національну модель організаційного забезпечення судової влади : монографія / В.Д. Бринцев. – Х. : Право, 2010. – 464 с.

4. Борко А.Л. Адміністративно-правове забезпечення функціонування судової системи України : монографія / А.Л. Борко. – Х. : НікаНова, 2014. – 521 с.

5. *Француз Т.І.* Політико-правові проблеми становлення і розвитку судової влади в незалежній Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.13 / Т.І. Француз ; Одеська національна юридична академія. – О., 2001. – 194 арк.

6. *Нечипорук С.В.* Окремі особливості функціонування судової влади з точки зору конституційно-правової науки / С.В. Нечипорук // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2009. – № 10. – С. 57–65.

7. *Нечипорук С.В.* Щодо питання про місце судової гілки влади в системі поділу влади / С.В. Нечипорук // Право України. – 2009. – № 12. – С. 228–234.

8. *Городовенко В.В.* Про становлення незалежної судової влади / В.В. Городовенко // Право України. – 2002. – № 9. – С. 120–123.

Отримано 12.09.2014

УДК 007(477)

А.П. Калініченко,
кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник

ПИТАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ КУЛЬТУРИ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ РОЗВИТКУ УКРАЇНСЬКОЇ НАЦІЇ

У статті приділено увагу визначенню поняття "національної культури" та її ролі в розвитку української нації. Зроблено висновок, що українська нація є водночас "ядром" і "захисною оболонкою" для української держави, без консолідації та розвитку якої неможливе подальше повноцінне українське державотворення. З іншого боку, проаналізовано приналежність громадян до культурних традицій різних національностей.

Відзначається, що багатонаціональність населення України породжує багатокультурність, яка, втім, не має ставати на заваді національній самобутності українського народу.

Ключові слова: *культура, нація, національна культура, національна самобутність, національні меншини, українська нація, система цінностей.*

В статье уделено внимание определению понятия "национальной культуры" и ее роли в развитии украинской нации. Сделан вывод, что украинская нация является одновременно "ядром" и "защитной оболочкой" для украинского государства, без консолидации и развития которой невозможно дальнейшее полноценное украинское государство. С другой стороны, проанализирована принадлежность граждан к культурным традициям разных национальностей. Отмечается, что многонациональность населения Украины порождает мультикультурность, которая, впрочем, не должна препятствовать национальной самобытности украинского народа.

Ключевые слова: *культура, нация, национальная культура, национальная самобытность, национальные меньшинства, украинская нация, система ценностей.*

In the paper an attention is paid to the definition of "national culture" and its role in the development of the Ukrainian nation. The conclusion that the Ukrainian nation is both a "core" and a "protective shell" for the Ukrainian state, without the consolidation and development of which it is impossible the full-grown future of the Ukrainian state, is drawn. On the other hand, it is analyzed the citizens belonging to the cultural traditions of different nationalities. It is noted that the multi-ethnic population of Ukraine creates multiculturalism, which, however, should not prevent the national identity of the Ukrainian people.

Keywords: *culture, nation, national culture, national identity, ethnic minorities, the Ukrainian nation, the system of values.*

Основний закон України проголошує: держава сприяє консолідації та розвиткові української нації, її історичної свідомості, традицій і культури, а також розвиткові етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин України [1]. Наявність історії, культури, традицій, звичаїв та мови є тими факторами, які формують та визначають самобутність кожної нації, з якою вона заявляє про себе та отримує право на існування. Українська нація є водночас ядром і захисною оболонкою для української держави,

без консолідації та розвитку якої неможливе подальше повноцінне українське державотворення.

На жаль, сторінки історії України свідчать про нелегкі часи для її етносу, що певний час був обмежений у розвитку своєї національної самобутності, внаслідок чого значного поширення серед певної частини його представників набули такі негативні соціальні явища, як конформізм, відчуття меншовартості та другорядності своєї культури, мови [2]. І хоча вже понад 23 роки Україна є самостійною, незалежною державою з величезним національним "багажем" традицій, звичаїв, культури тощо та нормативно-правових документів, положення яких регулюють життєві інтереси української нації й національних меншин, визнаючи нерозривність прав людини і прав національностей, утім і надалі спостерігаються негативні явища, зокрема, культурна асиміляція корінного населення, яка передається через міграційні процеси, що породжує масовий нігілізм, суспільну байдужість та вказує на згасання національної самобутності українців. Зазначене підтверджує думку про те, що розвиток нації, визначення її благополуччя та інтересів можливий за умови міцного фундаменту, яким і має бути національна культура. Метою написання статті є вивчення питання національної культури України в контексті розвитку української нації.

Питання, пов'язані з нацією, національною самобутністю та національними цінностями стосуються кожної людини, тому що є, фактично, питаннями її сутності та гідності. Саме тому вченими різних галузей науки, а саме: політологами, філософами, культурологами, психологами, соціологами, істориками та іншими приділяється значна увага вивченню зазначених питань.

Проблеми виховання національної самосвідомості вивчали Л.М. Білас, А.В. Корнієнко, В.А. Суковата та інші, питання національного ідеалу досліджувалося О.З. Кендус, трансформація концепції етнічності розглядалася І.В. Гутовською. Питання правового статусу корінних народів та національних меншин України досліджували Б.В. Бабін, М.О. Баймуратов, Н.В. Бекіров, О.М. Биков, Д.М. Киценко, О.І. Липчук, М.П. Орзіх, Л.І. Рябошапко, О.Ф. Фрицький та інші. Акцентування уваги на питаннях управління культурою за різних часів прослідковується в роботах О.А. Гриценко, В.Я. Малиновського, Л.О. Сергієнко, В.В. Солодовник, В.І. Шабайлова; державне управління культурою вивчалося О.С. Батіщевою, Я.В. Лазур, І.Г. Ігнатченко, О.А. Задихайло, Н.Г. Сорокіною та іншими українськими та зарубіжними вченими.

Вивчаючи питання національної культури України в контексті розвитку української нації, слід приділити увагу поняттям "нація" та "національність".

Національність – це приналежність до певної нації ("натіо" — латиною "плем'я", "народ"). Нація відповідно до загального тлумачення – це стійка, історично складена спільність людей, об'єднаних специфічними етнічними рисами (спільністю території, мови, побуту, традицій, звичок), яка є відображенням цих факторів у суспільній національній свідомості та суспільній національній психології [3]. Приналежність людини до конкретного етносу формує її погляди та світогляд. Коли зустрінеш українця в будь-якому куточку земної кулі, відчуваєш певну спорідненість, щось рідне, особливе, в чому є певна сакральність, яка відрізняє та визначає серед інших своє коріння.

Керуючись статистичними даними, а саме переписом населення України 2001 р. [4], можемо стверджувати, що в Україні проживає 77,8% українців. Так, громадяни України мають різні національності, ними є: білоруси, молдавани, турки, араби, греки, цигани, навіть гагаузи тощо (на території країни в період перепису населення проживали представники понад 130 національностей і народностей, разом з тим, переважну більшість населення становлять етнічні українці). Тому пріоритетним напрямом у питаннях державотворення має бути збереження та

розвиток національних традицій. Багатонаціональність населення України породжує багатокультурність, яка закріплюється міжнародно-правовими документами та законодавством України. Реалізація національними меншинами права на вільний розвиток включає розвиток та вираження їх самобутності. Проте, реалізація зазначеного права не має стати на заваді національній самобутності українського народу. По-перше, штучно створена біполярність української та російської (або російськомовної) культур, за умов якої можлива "війна мов", може відіграти роль потужного дестабілізуючого чинника в українсько-російських відносинах; по-друге, занепад власної української культури, що загрожує втратою національної ідентичності й поглинанням української культури "загальноросійською" або так званою глобальною культурою, асиміляцією українського культурно-інформаційного простору російським тощо; по-третє, масова культура, замаскована під загальнолюдську, має руйнівний вплив на виховання в громадян почуття патріотизму, насаджуючи натомість політичний індиферентизм і посилюючи збайдужілість до долі нації та її держави [5, с. 107].

Слід також приділити увагу визначенню національної культури. Відповідно до академічного визначення культура – це сукупність матеріальних і духовних цінностей, створених людством упродовж його історії [6]. На думку Н.С. Фесенко, культура – це сукупність матеріальних та духовних цінностей суспільства, які, постійно примножуючись, постають об'єктом підтримки та регулюючого впливу з боку держави [7, с. 13]. Закон України "Про культуру" закріплює визначення поняття "культура" – сукупність матеріального і духовного надбання певної людської спільноти (етносу, нації), нагромадженого, закріпленого і збагаченого протягом тривалого періоду, що передається від покоління до покоління, включає всі види мистецтва, культурну спадщину, культурні цінності, науку, освіту та відображає рівень розвитку цієї спільноти [8, ст. 1].

Досліджуючи питання державного управління розвитку національної культури в умовах глобалізації, О.С. Батіщева пропонує національну культуру розуміти як спрямовану на внутрішньонаціональне і загальносвітове функціонування систему цінностей та культурних норм, їх творення, відбір, акумуляцію та ретрансляцію, що лежить в основі єдиної національно-культурної ідентичності, зумовленої культурою національного стилю життя, яка служить об'єднуючим чинником суспільства в умовах поліетнічних, полікультурних держав сучасності [9, с. 14].

Так, М.А. Козловець зазначає, що національна культура як система певних матеріальних і духовних цінностей, сукупність форм життєдіяльності, характерних для конкретного народу, етносу, є своєрідним генератором життя, упорядником життєвого хаосу, де національне – це структурований упорядкований лад [10, с. 73]. Є.І. Зелінська в альманасі "Національна культура і процес формування особистості" влучно зазначає таке: "Кожна національна культура є самобутнім життєвим світом, у ній закодовані спосіб світосприймання та світорозуміння нації, в цьому сенсі вона містить у собі самобутній світогляд народу. Національна культура є тим кодом, що відкриває таємницю нації, творить портрет народу, в якому неповторно відображається весь його досвід" [11, с. 101].

Проведений нами аналіз законодавства України доводить, що жоден нормативно-правовий документ не закріплює визначення національної культури. Проте слід зазначити, що проект закону України "Про національний культурний продукт" (реєстраційний № 4298) передбачає визначення поняття "національна культура", під якою пропонується розуміти притаманну сучасній нації унікальну і спільну для її членів систему духовних цінностей, традицій і звичаїв, різноманітних форм творчої, господарської та дозвільної діяльності, що охоплює всі розвинені в цій культурі види, форми та жанри мистецтва, національну культурну спадщину,

гуманітарну науку та освіту [12]. Із запропонованого визначення можна зробити такі висновки: національна культура – це, по-перше, система, яка включає в себе духовні цінності, традиції та звичаї, різноманітні форми творчої, господарської та дозвільної діяльності, по-друге, є унікальною та спільною для її членів, тобто в основі міститься самобутність конкретного етносу, по-третє, вона охоплює всі розвинені в цій культурі види, форми та жанри мистецтва, національну культурну спадщину, гуманітарну науку та освіту. Питання розвиненості видів культури, форм та жанрів мистецтва може піддаватися сумніву, оскільки вимір розвиненості може трактуватися по-різному.

Слід також акцентувати увагу на ст. 6 Закону України "Про національні меншини в Україні", положення якої закріплюють право національних меншин на національно-культурну автономію, яка включає: користування і навчання рідною мовою чи вивчення рідної мови в державних навчальних закладах або через національні культурні товариства, розвиток національних культурних традицій, використання національної символіки, відзначення національних свят, сповідування своєї релігії, задоволення потреб у літературі, мистецтві, засобах масової інформації, створення національних культурних і навчальних закладів та будь-яку іншу діяльність, що не суперечить чинному законодавству [12]. Із зазначеного випливає, що вказані права є, по суті, складовими національної культури.

Отже, національна культура – це система цінностей, яка включає в себе сукупність матеріальних і духовних цінностей, має свою історію розвитку та існування і відображає національну самобутність.

У процесі вивчення питання національної культури України та її розвитку варто зазначити, що соціологічною службою Центру Разумкова з 31 травня до 18 червня 2007 р. проводилося опитування громадян України за регіоном проживання на тему: "До якої культурної традиції Ви себе відносите?" Було запропоновано чотири групи культурних традицій: українську, радянську, російську, загальноєвропейську. Представниками української культурної традиції у 2006 р. себе вважали 56, 3 % населення України, а через рік – 57,9 %, тобто на півтора відсотка більше населення. Представниками радянської культурної традиції вважали себе у 2006 р. – 16,4 % населення, а у 2007 р. – 19, 4%, російської культурної традиції у 2006 р. себе вважали 11,3 % населення, а вже через рік на 10.1 % менше. Представниками загальноєвропейської культурної традиції у 2006 р. себе вважали 6,6 % населення, а через рік – 6,4 %. Інших традицій дотримується 1 % населення. Також є ті, кому складно визначитися з національними культурними традиціями, їх у 2006 р. налічувалося 7,9 % населення, а у 2007 р. ця кількість зменшилася на 2, 7 %.

Цікавим є те, що 69,9 % українців, які брали участь у дослідженні, вважали себе представниками українських культурних традицій, радянських – 16, 5%, російських – 4 %, загальноєвропейських – 3 %, менше 1 % – тих, хто вважав себе представником інших культурних традицій, і 4,8 % населення не визначилися. Росіяни, які проживають на території України, а їх близько 17, 3% населення України [4], віддали перевагу російським культурним традиціям, таких 35,9 %, та радянським традиціям – 30,9%, українські традиції займають третє місце серед росіян, а це – 21,8%. Представники інших національних меншин надають перевагу українським та радянським традиціям (23,4 % та 26,4 %), а російським, загальноєвропейським та іншим культурним традиціям – майже по 13, 5 % осіб [14].

Резюмуючи викладене вище, слід зробити висновки: 1) національна культура України підтримується українцями та її національними меншинами; 2) питання "радянських культурних традицій" є дещо не визначеним. На нашу думку, представниками її є українці, росіяни, білоруси та інші національності, які проживають

на території України, але, по-перше, живуть за "законами" радянських часів, які їм зрозумілі та близькі. Система цінностей досить ґрунтовно закладена в їхній свідомості і вони не мають намірів і бажання змінювати її на іншу, по-друге, радянські культурні традиції – це поєднання багатьох культурних традицій, у тому числі і українських; 3) з огляду на сьогодення, національна культура зайняла одне з основних місць на арені державотворення. Адже регіональність відіграє важливу роль у її формуванні та розвитку. На питання: до якої з чотирьох культурних традицій відносять себе представники Центральної, Західної, Південної, Західної та Східної України, відповіді будуть досить очевидними. Тому події, що відбуваються в державі, укріпили та (або) змінили думку з приводу культурних традицій зокрема та національної культури загалом.

Крім того, слід зазначити, що національна культура є найважливішим засобом, за допомогою якого індивіди й національні спільноти організовують і концептуалізують власну ідентичність у глобалізованому просторі й часі [10]. Отже, національна культура України має важливе значення в розвитку української нації, оскільки вміщує сукупність національних цінностей, які визначаються національною самобутністю.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254 к/96–ВР // Офіційний вісник України. – 2010. – № 72/1 (спец. випуск). – Ст. 15.

2. *Колісник В.П.* Конституційно-правові проблеми регулювання міжнаціональних відносин в Україні в умовах становлення правової держави : автореф. дис. докт. юрид. наук : 12.00.02 / В.П. Колісник ; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. – Х., 2003.

3. Національність – це належність до певної нації? [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // naciya.org/?p=157.

4. Офіційний сайт Державного комітету статистики України. – Режим доступу : http : // 2001.ukrcensus.gov.ua/.

5. Стратегія і тактика, стан національної безпеки України : науково-інформаційний збірник / за заг. ред. академіка НАН України, д.т.н. В.П. Горбуліна. – К., 2006. – Вип. 35.

6. Великий тлумачний словник сучасної української мови / укл. і гол. ред. В.П. Бусел. – Ірпінь : Перун, 2001. – 1440 с.

7. *Фесенко Н.С.* Державне регулювання розвитку культури на регіональному рівні : автореф. дис... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / Н.С. Фесенко ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Харк. регіон. ін-т держ. упр. – Х., 2006. – 18 с.

8. Про культуру : Закон України від 14 грудня 2010 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2011. – № 24. – Ст. 1219.

9. *Батіщева О.С.* Державне управління розвитком національної культури в умовах глобалізації : автореф. дис. ... канд. наук з держ. управління : 25.00.01 / О.С. Батіщева ; Львівський регіональний ін-т держ. управління Національної академії держ. управління при Президентові України. – Л., 2007. – 20 с.

10. *Козловець М.А.* Феномен національної ідентичності : виклики глобалізації : монографія / М.А. Козловець. – Житомир : Вид-во ЖДУ ім. І. Франка, 2009. – 558 с.

11. *Зелінська Є.* Національна культура і процес формування особистості / С. Зелінська // Альманах. Філософські проблеми гуманітарних наук. – 2005. – № 6. – С. 98–102.

12. Проект закону про національний культурний продукт № 4298 від 01.04.2009. [Електронний ресурс]. – Режим доступ : http : // w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=4298&skl=7.

13. Про національні меншини : Закон України від від 25 черв. 1992 р. № 2494-XII. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1992. – № 36. – Ст. 529.

14. Офіційний сайт Центру Розумкова. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // www.uceps.org/ukr/poll.php?poll_id=693.

Отримано 19.09.2014

УДК 342.951

Л.Д. Руденко,
доцент кафедри державно-правових дисциплін
УАБС НБУ

ІСТОРИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ СТАНОВЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ПРО МАГІСТРАЛЬНИЙ ТРУБОПРОВІДНИЙ ТРАНСПОРТ

У статті проаналізовано розвиток законодавства про магістральний трубопровідний транспорт, здійснено його періодизацію та визначено напрями удосконалення законодавства України в досліджуваній сфері. Аргументовано доцільність модернізації законодавства про магістральний трубопровідний транспорт у зв'язку з підписанням асоціації з ЄС за такими напрямами: зміна правового статусу компаній у енергетичному секторі, побудова національного енергетичного сектору відповідно до принципів ЄС.

Ключові слова: *законодавство, магістральний трубопровідний транспорт, правовий статус, публічне акціонерне товариство, право ЄС, енергетика.*

В статье проанализировано развитие законодательства о магистральном трубопроводном транспорте, проведена его периодизация и определены направления усовершенствования законодательства Украины в исследуемой сфере. Аргументирована целесообразность модернизации законодательства о магистральном трубопроводном транспорте по следующим направлениям: изменение правового статуса компаний в энергетическом секторе, работа национального энергетического сектора в соответствии с принципами ЕС.

Ключевые слова: *законодательство, магистральный трубопроводный транспорт, правовой статус, публичное акционерное общество, право ЕС, энергетика.*

Paper is devoted to the problems of the development of legislation on the main pipeline transport, which is carried out on the basis of the periodization of the development and the directions of an improvement of legislation of Ukraine in the study area. It is argued the feasibility of modernizing the legislation on the main pipeline transport in the following areas: changing of the legal status of the companies in the energy sector, work of the national energy sector in accordance with the principles of the EU.

Keywords: *legislation, major pipeline transport, legal status, public joint stock company, law of EU, energy.*

Магістральний трубопровідний транспорт має таку ж історію, як і видобуток та переробка нафти, газу, нафтопродуктів. У більшості країн світу магістральний трубопровідний транспорт набув важливого значення. В Україні, яка тривалий час була однією з республік СРСР, цей процес має певні особливості. В умовах командно-адміністративної економіки була об'єктивна можливість оптимізації системи магістрального трубопровідного транспорту. Вперше у світі на території колишнього СРСР окремі трубопроводи сформовано в єдину систему.

Незважаючи на те, що після розпаду СРСР та отримання країнами незалежності, магістральний трубопровідний транспорт, розташований на території України, став її власністю, вся система трубопроводів на території колишніх республік СРСР залишилася технологічно пов'язаною. Тому аналіз історичних аспектів розвитку законодавства про магістральний трубопровідний транспорт і виокрем-

лення його особливостей має важливе теоретичне та практичне значення, оскільки подальший розвиток законодавства в цій сфері неможливий без урахування зазначених вище аспектів і дослідження радянського законодавства у сфері магістрального трубопровідного транспорту.

Слід зазначити, що як вітчизняні, так й зарубіжні науковці не приділяли значної уваги історії розвитку законодавства про магістральний трубопровідний транспорт. Окремі історичні аспекти законодавства про магістральний трубопровідний транспорт розглядалися С.І. Дудніковим [1], О.Н. Садіковим [2], В.А. Богоненком [3], О.І. Перчиком [4]. Проте комплексного дослідження зазначеного питання не проводилося.

Основною метою статті є визначення періодизації розвитку законодавства про магістральний трубопровідний транспорт та уточнення напрямів його удосконалення.

Першим відомим законодавчим актом у галузі магістрального трубопровідного транспорту можна назвати Узаконення від 18 січня 1887 р. про створення Каспійсько-Чорноморського нафтопроводу. В Узаконенні було вказано на необхідність розробки Статуту товариства Каспійсько-Чорноморського нафтопроводу та правил користування нафтопроводом. Статут зобов'язував Міністра Державного майна розробити за погодженням з Міністерством Фінансів та опублікувати до відкриття Каспійсько-Чорноморського нафтопроводу правила користування нафтопроводами.

Статут товариства було затверджено імператором та повністю опубліковано в одному із перевидань Статуту гірничого Російської імперії [5].

Слід зазначити, що при створенні трубопровідного товариства виникали такі ж проблеми, як і сьогодні: визначення квот на перекачку для окремих відправників; встановлення правил їх доступу до трубопроводу; встановлення якості перекачаної нафти.

Вся інформація про роботу першого комерційного трубопроводу підлягала відкритому опублікуванню для того, щоб у майбутньому можна було розробити правила користування трубопроводом.

У 1897 р. було створено друге акціонерне товариство "Товариство Каспійський трубопровід", статут якого також затверджений імператором.

Правила експлуатації нафтопроводів вперше закріплено у Статуті гірничому Російської імперії в редакції 1893 р. У ньому містився окремий розділ "Про нафтопроводи", який складався з восьми статей.

Статут визначав, що будувати нафтопровідні шляхи мали право нафтопромисловці, а також інші особи, що займалися торгівлею та промислом.

При цьому Гірничим Департаментом роз'яснювалось, що під трубопроводом місцевого використання слід розуміти нафтопроводи, які не виходять за межі однієї губернії. Крім того, у цей період діяв нафтопровід між Каспійським та Чорним морем, який класифікувався як магістральний.

Дія ст.ст. 608-615 поширювалася на різні трубопроводи (водопроводи, газопроводи тощо), що зводилися для потреб нафтової промисловості.

Статут гірничий регламентував порядок відводу земельних ділянок для зведення трубопроводів, а також порядок виплати винагороди землевласникам. До речі, у ст. 615 Статуту передбачався обов'язок власника трубопроводу компенсувати будь-які збитки від діяльності нафтопровідних труб і будов.

Статут гірничий діяв до 1917 р. Умовно цей історичний період можна назвати етапом розвитку законодавства про трубопровідний транспорт у Російській імперії, зумовлений науково-технічним процесом цього періоду. Саме освоєння нафтових родовищ постало каталізатором побудови магістральних нафтопроводів, що призвело до необхідності відповідного правового регулювання. Так, у 1859 р. було освоєно родовища нафти в Пенсільванії (США), у 1886 р. братами Маннесман

(Німеччина) розроблено технологію виробництва безшовних труб, а у 1928 р. електрозварювання труб, що використовувалися для прокладання трубопроводів [6, p. 828].

Наступний період розвитку законодавства про трубопровідний транспорт пов'язаний з СРСР. У радянський період спеціальних законодавчих актів, що регламентують зведення та експлуатацію магістральних трубопроводів, не було. Їх діяльність регламентувалася адміністративними актами міністерств і відомств.

У період з 1947 до 1984 рр. на терені колишнього СРСР відбувалося активне зведення магістральних трубопроводів [7, с. 19–33]. Основний період розвитку трубопровідного транспорту в СРСР припадає на 60-70-ті роки XX сторіччя. У директивах розвитку народного господарства на 1960–1980 роки було заплановано прискорений розвиток усіх видів транспорту, у тому числі й трубопровідного [8, с. 373]. До 1975 р. загальна відстань нафтопроводів і нафтопродуктопроводів становила 50 тис. км [9, с. 3]. Частка трубопровідного транспорту у загальному вантажообігу СРСР з початку інтенсивного зведення магістральних трубопроводів (1960) збільшилася з 2,7 до 18 відсотків у 1980 р., коли було побудовано основні системи магістральних трубопроводів. Це становило більше 2/3 від загального обсягу всього палива, що переміщується всіма видами транспорту [10, с. 5].

Проте відносини з транспортування енергоресурсів трубопроводами не знайшли свого закріплення та оцінки в юридичній науці. Нечисленні дослідження 60-х рр. XX ст. мали фрагментарний характер і належали до проблеми правового регулювання організації та діяльності підприємств трубопровідного транспорту, також здебільшого не торкалися правової природи відносин із переміщення енергоресурсів трубопроводами. В умовах жорсткої директивної регламентації господарської діяльності та реально побудованої структури економічного простору, в якому ресурсозабезпечення більшості галузей народного господарства здійснювалося за допомогою планового механізму, у юридичній науці склалася уява про постачально-збутовий характер правовідносин із переміщення енергоресурсів трубопроводами. Поодинокі для радянської юридичної науки згадування про правовідносини з переміщення енергоресурсів трубопровідним транспортом мають характер припущень про правову природу цих відносин, які на сьогодні не знайшли свого місця в доктрині юридичної науки.

Діяльність трубопроводів залежала від єдиного державного плану розвитку народного господарства у СРСР та планування розвитку відповідних газової, нафтової промисловості. Органи планування ґрунтувались на потребах народного господарства в газі та нафті, які використовувалися як паливо підприємствами та населенням, а також як сировина в хімічній промисловості.

Іншим вихідним моментом в плануванні розвитку нафтогазової промисловості була перспектива збільшення запасів природного газу та нафти.

Магістральні газо-, нафтопроводи зі спорудами, компресорними станціями, сховищами складали єдину системи газо-, нафтозбуту. Особливістю цієї системи був тісний зв'язок усіх складових. Зміни режиму роботи окремої дільниці викликали зміни в роботі всієї системи трубопроводів.

Проведений аналіз вказує на те, що відносини з доставки енергоресурсів трубопроводами з моменту створення системи магістральних трубопроводів у СРСР регламентувалися спеціальними правилами, серед яких основне місце займали технічні правила та норми. Ці правила забезпечували планово-регуляторні функції органів, що становили єдину систему матеріально-технічного постачання.

Після розпаду СРСР єдина система магістральних трубопроводів стала юридично роз'єднаною по територіях незалежних республік. У зв'язку з цим, відносини з переміщення енергоресурсів трубопровідним транспортом здебільшого обтяжені іноземним елементом, економічним відносинам із постачання енергоре-

сурсів не надано відповідної правової форми, що негативно впливає на відносини з постачання енергоресурсів трубопровідним транспортом та обмежує інтереси суб'єктів господарювання та держави.

Наступний етап можна назвати періодом розвитку законодавства про магістральний трубопровідний транспорт у незалежній Україні.

Після отримання Україною незалежності об'єкти магістрального трубопровідного транспорту стали власністю нашої держави. Структура законодавства та управління магістральним трубопровідним транспортом істотно змінилася.

У сучасних умовах господарювання правовий статус органів управління трубопровідним транспортом зазнав значних змін. З одного боку, необхідність управління системою трубопровідного транспорту зумовлена значенням цього виду транспорту в забезпеченні національного суверенітету, економічної стабільності України, виконанні першочергових завдань із енергозабезпечення підприємств, громадян, підтримки обороноздатності держави. З іншого – державні органи управління трубопровідним транспортом можуть брати участь в організаційно-господарських відносинах шляхом реалізації своєї господарської компетенції. Такі відносини не є предметом регулювання адміністративного права.

Істотне значення мало прийняття 15 травня 1996 р. Закону України "Про трубопровідний транспорт" [11]. Україна однією з перших серед країн СНД прийняла спеціальний закон у сфері магістральних трубопроводів.

Суттєвим кроком на шляху до формування законодавства про трубопровідний транспорт стало прийняття законів України "Про нафту і газ" та "Про природні монополії".

Слід зазначити, що з багатьох питань трубопровідного транспорту продовжують діяти нормативно-правові акти, видані міністерствами та відомствами СРСР. Передусім це стосується питань проектування, техніки та технології робіт із будівництва та експлуатації трубопроводів. Більшість із них слід переробити та переоформити.

Відповідно до ст. 8 Закону України "Про трубопровідний транспорт" державне управління у сфері трубопровідного транспорту здійснюють центральні та місцеві органи державної виконавчої влади, представницькі органи та органи місцевого самоврядування в межах їх компетенції відповідно до чинного законодавства України [11].

На введений особливий період безпосереднє керівництво підприємствами трубопровідного транспорту і контроль за їх діяльністю забезпечують органи Міністерства оборони України.

Вищим органом управління національною системою трубопровідного транспорту відповідно до ст. 113 Конституції України є Кабінет Міністрів України [14].

Діяльність із транспортування нафти, нафтопродуктів, газу, інших речовин трубопроводами як сфери природної монополії регулюється Національною комісією з регулювання електроенергетики далі – (НКРЕ) шляхом ліцензування, контролю за цінами тощо. НКРЕ – центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом, що здійснює державне регулювання природних монополій в електроенергетиці та нафтогазовому комплексі, підконтрольний і підзвітний Президентові України. Необхідність створення такого органу зумовлена доцільністю розмежування управління нафтогазовою галуззю та регулювання її діяльності як суб'єкта природної монополії.

Наступний новітній етап розвитку законодавства про трубопровідний транспорт зумовлений необхідністю гармонізації національного законодавства із законодавством ЄС у сфері енергетики у зв'язку з підписанням асоціації з ЄС. Початком такого періоду слід вказати 2011 р. після ратифікації Протоколу про

приєднання України до Договору про заснування Енергетичного Співтовариства [12].

Основними напрямами модернізації законодавства про магістральний трубопровідний транспорт у зв'язку з підписанням асоціації з ЄС є зміна правового статусу НАК "Нафтогаз України", побудова національного енергетичного сектору відповідно до принципів ЄС: безперервне постачання енергоресурсів за розумними цінами, охорона навколишнього середовища, тобто задоволення потреб сьогодення без завдання шкоди майбутнім поколінням, прозорість енергетичного ринку. Також не менш важливим є вирішення питання усунення зловживань з боку ПАТ "Укртрансгаз" як суб'єкта природної монополії. Підприємства магістрального трубопровідного транспорту завжди тяжіли до монополізму. Це об'єктивний процес. Маючи велику кількість відокремлених підрозділів, спираючись на акціонерну організаційно-правову форму діяльності, на систему участі з іншими промисловими підприємствами та фінансовими установами, суб'єкти господарювання трубопровідного транспорту підвищували свої конкурентні можливості, прагнули утворити промислово-фінансові групи чи стати холдинговими компаніями. Не випадково зарубіжні конкуренти намагалися завадити інтеграційним процесам у видобувній та транспортній сферах. Так, Б. В. Дерев'янко наводить приклади із російської практики, коли демонополізували Аерофлот, а іноземні компанії та уряди пропонували демонополізувати російські акціонерні товариства "Газпром" і "ЕЭС России" [13, с. 23–24]. Проте вважається, що основним вектором змін є не боротьба з природною монополією, а забезпечення прозорості її діяльності та формування тарифів за послуги.

Таким чином, законодавство у сфері трубопровідного транспорту пройшло чотири етапи розвитку: перший початковий етап охоплює період з кінця XVIII ст. до 1917 р. На цьому етапі відносини в галузі магістрального трубопровідного транспорту було врегульовано окремим розділом Статуту гірничого Російської імперії; наступний – радянський період розвитку законодавства про трубопровідний транспорт (охоплює час із 1939 до 1991 рр.) характеризувався наявністю тільки адміністративних актів міністерств та відомств та постійною зміною системи управління магістральними трубопроводами; етап розвитку законодавства про магістральний трубопровідний транспорт у незалежній Україні (з 1991 до 2010 рр.) характеризується значним кроком у розвитку законодавства про магістральний трубопровідний транспорт у зв'язку з прийняттям Закону України "Про трубопровідний транспорт"; новітній період (з 2011 р. до сьогодення) характеризується модернізацією національного законодавства у сфері магістрального трубопровідного транспорту відповідно до стандартів ЄС.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Дудников С.И.* Правовое оформление операций трубопроводного транспорта / С.И. Дудников // Советская юстиция. – 1962. № 24. – С. 17–21.

2. Правовые вопросы газоснабжения / О.Н. Садиков – М. : Госюриздат, 1960. – 188 с.

3. *Богоненко В.А.* Правовое регулирование доставки нефти и нефтепродуктов трубопроводным транспортом / В.А. Богоненко. – Новополоцк : ПГУ, 2002. – 112 с.

4. *Перчик А.И.* Трубопроводное право / А.И. Перчик. – М. : Нефть и газ, 2002. – 368 с.

5. Устав Горный. Свод законов (с продолжением) / сост. Г.Г. Савич. – СПб., 1905. – Т. 7.

6. *Parke A. Dickey.* Petroleum Development Geology // The encyclopedia americana (international edition). – Grolier incorporated international Headquarters: Danbury. – 1995. Vol. 21. – 1057 p.

7. *Черняев К.В.* Разработка научных основ и создание системы безопасной и долговременной эксплуатации магистральных нефтепроводов России / К.В. Черняев, Е.С. Васин // Безопасность и надежность трубопроводного транспорта : сб. науч. трудов. – Новополоцк, 2000. – Вып. 1. – 519 с.

8. Материалы XXII съезда КПСС. – М. : Госполитиздат, 1961. – 746 с.

9. *Фриман Р.Э.* Магистральные трубопроводы. Основные сведения / Р.Э. Фриман, С.А. Иванов, П.П. Бородавкин. – М. : Недра, 1976. – 237 с.

10. Щербина Б.Е. Магистральный трубопроводный транспорт на рубеже 80-х годов / Б.Е. Щербина – М. : Недра, 1982. – 246 с.

11. Про трубопровідний транспорт : Закон України від 15 трав. 1996 р. № 192/96-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. № 29. – Ст. 139 (зі змін. та доп.).

12. Про ратифікацію Протоколу про приєднання України до Договору про заснування Енергетичного Співтовариства від 15 груд. 2010 р. № 2787-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2011. № 24. – Ст. 170.

13. *Дерев'янко Б. В.* Правове регулювання створення та діяльності промислово-фінансових груп в Україні : монографія / Б.В. Дерев'янко. – Донецьк : ДЮІ, 2006. – 200 с.

Отримано 26.09.2014

УДК 347.633.03

В.П. Базов,
кандидат юридичних наук

ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ВИРІШЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИМИ СУДАМИ СПОРІВ ПРО ВІДМОВУ ЦЕНТРАЛЬНОЮ ВИБОРЧОЮ КОМІСІЄЮ УКРАЇНИ В РЕЄСТРАЦІЇ КАНДИДАТА (КАНДИДАТІВ) У ДЕПУТАТИ

У статті досліджуються деякі правові проблеми вирішення адміністративними судами спорів про відмову Центральною виборчою комісією України в реєстрації кандидата (кандидатів) у депутати. На підставі здійсненого аналізу цього питання надано пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства України та судової практики.

Ключові слова: *конституція, парламент, вибори народних депутатів, центральна виборча комісія, адміністративний суд.*

В статье исследуются некоторые правовые проблемы решения административными судами споров об отказе Центральной избирательной ккомиссией Украины в регистрации кандидата (кандидатов) в депутаты. На основании осуществленного анализа этого вопроса даны предложения по совершенствованию действующего законодательства Украины и судебной практики.

Ключевые слова: *конституция, парламент, выборы народных депутатов, центральная избирательная комиссия, административный суд.*

Paper studies several legal problems of the arrangements of administrative corts about the refusal of the Central Election Comission of Ukraine about the registration of a candidate (candidates) for deputies. On the basis of the carried out analysis of this issue several suggestions for the improvement of the current Ukrainian legislation and judicial practice are given.

Keywords: *Constitution, parliament, elections of people's deputies, the Central election Commission, administrative court.*

Найважливішими серед політичних прав громадян є виборчі права, адже безпосередньо через їх практичну реалізацію втілюються в життя демократичні принципи суспільного життя, народовладдя. Свідченням цього стали і позачергові вибори народних депутатів України, що відбулись 26 жовтня 2014 року. Це важливий крок у намаганнях України провести "перезавантаження" влади відповідно до міжнародних стандартів.

Як відомо, передвиборні програми більшості кандидатів на пост Президента України містили пункти щодо необхідності проведення у 2014 році позачергових парламентських виборів. Так, зокрема, в передвиборній програмі кандидата на пост Президента України Петра Порошенка було зазначено, що ним буде докладено "всіх зусиль у рамках своїх конституційних повноважень, щоб до кінця 2014 року відбулися дострокові парламентські вибори".

Ідею позачергових парламентських виборів в Україні було підтримано й європейськими інституціями. Зокрема, 17 квітня 2014 року Європарламент прийняв резолюцію, у якій 437 депутатів (проти – 49) виступили за доцільність проведення позачергових виборів до Верховної Ради України у 2014 році.

Слід зазначити, що проведення позачергових парламентських виборів є нормальною практикою для деяких європейських держав, конституції яких чітко регламентують процедуру дострокового припинення повноважень національного законодавчого органу. Зокрема, стаття 12 Конституції Французької Республіки закріплює процедуру розпуску Національних зборів Президентом Франції, стаття 98 Конституції Польщі регламентує процедуру скорочення Президентом Польщі строків повноважень Сейму та Сенату цієї республіки.

В Україні відповідно до статті 90 Конституції України право достроково припинити повноваження парламенту – Верховної Ради України отримав новообраний Президент України після вступу на пост. Виконуючий обов'язки Президента України з урахуванням вимог статті 112 Конституції України не міг припинити повноваження Верховної Ради України та призначити позачергові вибори до неї. Варто зауважити, що відповідно до статті 3 Закону України "Про відновлення дії окремих положень Конституції України" чергові вибори до Верховної Ради України мали б відбутися в останню неділю жовтня 2017 року.

Після вступу на пост Президента України П.А. Порошенко отримав право достроково припинити повноваження Верховної Ради України в разі, якщо:

1) протягом одного місяця у Верховній Раді України не буде сформовано коаліції депутатських фракцій відповідно до статті 83 Конституції України;

2) протягом шістдесяти днів після відставки Кабінету Міністрів України не буде сформовано персональний склад Кабінету Міністрів України;

3) протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися.

Відповідно до Рішення Конституційного Суду України від 17 вересня 2008 року № 16-рп/2008 (справа про коаліцію депутатських фракцій у Верховній Раді України), коаліція депутатських фракцій – це сформоване на встановлених Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України засадах об'єднання за результатами виборів кількох депутатських фракцій, кількість народних депутатів України в яких становить більшість від конституційного складу Верховної Ради України (не менш ніж 226 народних депутатів), які (депутатські фракції) на основі узгодження політичних позицій погодились на спільну парламентську діяльність. Відповідно до підпункту 3.3 мотивувальної частини цього Рішення Конституційного Суду України підставами припинення діяльності коаліції депутатських фракцій є, зокрема, зменшення чисельного складу коаліції депутатських фракцій до кількості народних депутатів, меншої ніж визначено Конституцією України (226 парламентарів), шляхом виходу із неї однієї або кількох депутатських фракцій (народних депутатів). Після відновлення в Україні парламентсько-президентської форми правління в парламенті VII скликання було сформовано коаліцію депутатських фракцій "Європейський вибір", до складу якої входило 250 народних депутатів (фракції "Батьківщина", "Удар Віталія Кличка", "Свобода", депутати групи "Економічний розвиток" і "Суверенна європейська Україна" та народні депутати України).

Вихід зі складу коаліції 24 липня 2014 року депутатських фракцій "Удар Віталія Кличка" і "Свобода" створив необхідні конституційні передумови для дострокового припинення повноважень Верховної Ради України та обрання її нового складу.

Керуючись частиною другою статті 77, частинами шостою та сьомою статті 83, пунктом 1 частини другої статті 90 Конституції України та відповідно до пунктів 7 і 8 частини першої статті 106 Конституції України Президент України П.О. Порошенко видав Указ від 27 серпня 2014 року № 690/2014 "Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів", що спричинило дострокове припинення повноважень Верховної Ради

України сьомого скликання. Відповідно до цього Указу позачергові вибори до Верховної Ради України були призначені на 26 жовтня 2014 року.

Складна політична ситуація в державі вплинула на правове врегулювання виборчого процесу, підготовку до виборів та передвиборчу кампанію кандидатів. Вона також унеможливила проведення голосування в Автономній Республіці Крим, місті Севастополі та в більшості округів, утворених у Донецькій та Луганській областях.

Незважаючи на це, вибори народних депутатів до Верховної Ради України відбулися у визначений день – 26 жовтня 2014 року. Таким чином, в Україні було забезпечено реалізацію найважливіших серед політичних прав громадян, якими є виборчі права, адже безпосередньо через їх практичну реалізацію втілюється в життя проголошений Конституцією України принцип народовладдя, коли кожен має нагоду своєю власною волею вплинути на процес формування органів державної чи місцевої влади або ж, обійнявши певну виборну посаду, безпосередньо взяти участь в управлінні державою чи місцевою громадою. Були реалізовані активні та пасивні виборчі права громадян України, які закріплені в статті 38 Конституції України, відповідно до частини першої якої громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати та бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування[1].

Основу правового регулювання підготовки та проведення позачергових виборів до Верховної Ради України 2014 року становлять Конституція України, Закон України від 30 червня 2004 року № 1932-IV "Про Центральну виборчу комісію" (далі також – Закон про ЦВК), Закон України від 22 лютого 2007 року № 698-V "Про Державний реєстр виборців" у редакції Закону від 21 вересня 2010 року № 2536-VI (далі – Закон про Державний реєстр виборців), Закон України від 11 грудня 2003 року № 1382-IV "Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні" (далі – Закон про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні), а також спеціальне виборче законодавство, а саме: Закон України від 17 листопада 2011 року № 4061-VI "Про вибори народних депутатів України" (далі – Закон про вибори народних депутатів), інші закони та прийняті відповідно до них акти законодавства та постанови ЦВК. Також 15 квітня 2014 року Верховна Рада України прийняла Закон України № 1207-VII "Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України" (далі – Закон про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України), яким визнано території Автономної Республіки Крим і міста Севастополя тимчасово окупованими. Відповідно до частини першої статті 8 цього Закону під час проведення виборів народних депутатів України голосування громадян України на тимчасово окупованій території не організовується і не проводиться, а відповідно до частини другої цієї статті громадянам України, які проживають на тимчасово окупованій території, створюються умови для вільного волевиявлення під час виборів народних депутатів України на іншій території України.

Необхідно зазначити, що конституційно-правова база, що регулює проведення виборів народних депутатів України, зазнала певних змін протягом 2012–2014 років. 21 лютого 2014 року Верховна Рада України прийняла закон про відновлення дії окремих положень Конституції України, які були вперше передбачені змінами до Конституції 2004 року та у 2010 році були визнані Конституційним Судом України неконституційними з огляду на недотримання процедури їх внесення[1].

[1] Конституція України (із змінами) // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141.

Після прийняття цього закону Верховна Рада України прийняла рішення про дію Конституції зі змінами 2004 року, заявленою метою якого було відновлення конституційного порядку. Крім цього, були внесені зміни до Закону України від 17 листопада 2011 року № 4061-VI "Про вибори народних депутатів України", Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) та Кримінального кодексу України. Разом з цим, формування нового складу Верховної Ради України відбулося за старим виборчим законодавством, зокрема, так і не був прийнятий Виборчий Кодекс України. Тому вибори народних депутатів відбулися за змішаною системою.

Зміни до виборчого законодавства юристи та експерти громадських організацій оцінили головним чином позитивно та як такі, що необхідні, хоч і були ухвалені в стислі строки та з мінімальним публічним обговоренням. За оцінками Міжнародної місії зі спостереження за виборами, законодавча база в Україні загалом є достатньою для проведення демократичних виборів. Нещодавні зміни, внесені до законодавства, врахували деякі попередні рекомендації ОБСЄ/БДІПЛ та Європейської комісії "За демократію через право" (Венеціанська комісія), але вони не вирішили низки питань, зокрема тих, що стосувалися певних вимог до кандидатів, які суперечать зобов'язанням перед ОБСЄ та Радою Європи, а також міжнародним стандартам. Незважаючи на спроби та запит громадськості, Верховна Рада України поточного скликання не провела поглибленої реформи виборчого законодавства[2].

Протягом 2012–2014 років Закон України "Про вибори народних депутатів України" зазнав певних змін. Так, Законом України від 21 листопада 2013 року № 709-VII "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення законодавства з питань проведення виборів" до цього Закону було внесено велику кількість змін та доповнень, зокрема, в новій редакції було викладено частину третю статті 60 "3. Помилки та неточності, виявлені в поданих кандидатами на реєстрацію документах, підлягають виправленню і не є підставою для відмови в реєстрації кандидата в депутати". Надаючи оцінку виборчому законодавству, а також діяльності ЦВК та судової гілки влади, зазначена Міжнародна місія відзначила певні позитивні зрушення під час розгляду спорів та скарг, пов'язаних із виборчим процесом. Разом з цим ця Місія зазначає, що законодавча база залишається фрагментарною та у багатьох питаннях нечіткою. **Проблема нечіткості положень законодавства погіршувалася внаслідок неоднакового застосування певних його положень ЦВК та судами, що призвело до створення нерівних умов для сторін спору.** До дня голосування до ЦВК надійшла велика кількість скарг. Більшість скарг, поданих до ЦВК, розглядались в індивідуальному порядку окремими членами, а не комісією в цілому, що вплинуло на прозорість та колегіальність процесу. До того ж ЦВК використовувала занадто формалістичний підхід, відхиляючи багато скарг з огляду на незначні недоліки. **Не було уніфікованого підходу й при вирішенні виборчих справ судами вищого рівня**[3].

---

[1] Рішення Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 року № 20-р/2010 (справа №1-45.2010).

[2] Позачергові вибори народних депутатів України, 25 травня 2014 року. Заява про попередні висновки та результати ОБСЄ/БДІПЛ Міжнародна місія зі спостереження за виборами, Київ, 27 жовтня 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.osce.org/uk/odihr/elections/ukraine/120961?download=true.

[3] Позачергові вибори народних депутатів України, 25 травня 2014 року. Заява про попередні висновки та результати ОБСЄ/БДІПЛ Міжнародна місія зі спостереження за виборами, Київ, 27 жовтня 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.osce.org/uk/odihr/elections/ukraine/120961?download=true.

Закон України "Про вибори народних депутатів України" визначає механізм реєстрації та відмови в реєстрації кандидатів в народні депутати. Так, відповідно до частини першої статті 60 зазначеного Закону Центральна виборча комісія відмовляє в реєстрації кандидатів у народні депутати в разі: 1) порушення вимог частин четвертої, п'ятої статті 52 цього Закону; 2) відсутності документів, зазначених у частині першій статті 54 чи частинах першій або другій статті 55 цього Закону; 3) припинення громадянства України кандидата в депутати; 4) вибуття особи, висунутої кандидатом у депутати, за межі України для проживання чи з метою отримання політичного притулку; 5) визнання особи, висунутої кандидатом у депутати, недієздатною; 6) набрання щодо особи, висунутої кандидатом у депутати, законної сили обвинувальним вироком суду за вчинення умисного злочину; 7) виявлення обставин, які позбавляють особу, висунуту кандидатом у депутати, права бути обраною депутатом відповідно до статті 9 цього Закону. Зазначений перелік випадків, коли ЦВК відмовляє в реєстрації кандидатів у народні депутати, є вичерпним. При цьому частина друга статті 60 Закону про вибори народних депутатів визначає імперативну норму, згідно з якою рішення про відмову в реєстрації кандидата (кандидатів) у депутати повинно містити вичерпні підстави відмови. У цьому разі копія такого рішення не пізніше наступного дня після його прийняття видається (направляється) представнику партії або кандидату в депутати, який балотується в одномандатному окрузі. Висування кандидатів в депутати тривало з 28 серпня до 25 вересня 2014 року. ЦВК повинна була прийняти рішення щодо більш ніж 7 тис. заяв на реєстрацію протягом п'яти днів після отримання відповідного подання. Всього було зареєстровано 6 684 кандидати; з 128 кандидатів у виборчих списках 29 партій, та 3 556 в мажоритарних округах, з яких 1 405 балотувалися за партійними списками та 2 151 – у порядку самовисування.

У Заяві Міжнародної місії зі спостереження за виборами про попередні висновки та результати від 27 жовтня 2014 року зазначається, що процес реєстрації був у цілому всеохоплюючий та надавав виборцям можливість обирати з великої кількості партій та кандидатів. Водночас на нього вплинула відмова в реєстрації 640 кандидатам з формальних підстав, що **можна вважати порушенням закону про вибори**. Хоча майже всі постанови про реєстрацію кандидатів приймались одноголосно, підхід окремих членів ЦВК до цього був не завжди однозначний. Деякі рішення ЦВК були оскаржені в Київському апеляційному адміністративному суді або у Вищому адміністративному суді України; загалом 49 кандидатів були зрештою зареєстровані на підставі судових рішень[1].

Аналіз судової практики свідчить про відсутність єдиних підходів адміністративних судів при застосуванні адміністративними судами положень статті 60 закону про вибори народних депутатів. Так, до Вищого адміністративного суду України як суду апеляційної інстанції при здійсненні судочинства у справах, пов'язаних із позачерговими виборами народних депутатів України, у період 28 серпня – 11 листопада 2014 року щодо висування та реєстрації кандидатів надійшло 224 апеляційні скарги, з яких – 8 залишено без розгляду, у 216 – було відкрито апеляційне провадження. Усього було розглянуто 200 справ. За результатами апеляційного розгляду 120 справ – залишено без змін, у 7 справах – змінено судове рішення, у 68 справах – судове рішення скасовано, у 1 справі – прийняте інше рішення[2].

[1] Позачергові вибори народних депутатів України, 25 травня 2014 року. Заява про попередні висновки та результати ОБСЄ/БДІПЛ Міжнародна місія зі спостереження за виборами, Київ, 27 жовтня 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.osce.org/uk/odihr/elections/ukraine/120961?download=true.

[2] Інформація щодо здійснення судочинства Вищим адміністративним судом України як судом апеляційної інстанції у справах, пов'язаних із позачерговими виборами народних депутатів України, у період 28 серпня – 11 листопада 2014 року, Київ, ВАСУ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.vasu .gov.ua.

Забезпеченню єдності судової практики не сприяє перш за все якість виборчого законодавства. Цілком справедливо на це звертає увагу і Міжнародна місія зі спостереження за виборами, яка зазначає, що Верховна Рада України поточного скликання не провела поглибленої реформи виборчого законодавства. Внесені зміни не вирішили низки проблемних питань, про які ОБСЄ/БДІПЛ та Венеціанською комісією зазначалося раніше[1].

Так, відповідно до пункту 2 частини першої статті 60 Закону України "Про вибори народних депутатів України" ЦВК відмовляє в реєстрації кандидата (кандидатів) у депутати в разі відсутності документів, зазначених у частині першій статті 54 чи частинах першій або другій статті 55 зазначеного закону. Встановлюючи перелік документів та обов'язкові вимоги, котрим вони повинні відповідати, як умови для реєстрації особи кандидатом у депутати, який балотується в одномандатному окрузі в порядку самовисування (частина друга статті 55), Закон про вибори народних депутатів не встановлює, якими повинні бути дії ЦВК, якщо ці документи не відповідають встановленим вимогам, передбачаючи повноваження ЦВК на відмову в прийнятті документів, про які йдеться, тільки у випадку, якщо вони подані з порушенням строків, передбачених частиною другою статті 59 цього Закону (частина п'ята статті 55 цього Закону).

Важливими є положення частини третьої статті 60 Закону про вибори народних депутатів, де законодавець, допускаючи можливість невідповідності обов'язкових для реєстрації кандидатом у депутати документів, встановленим цим Законом вимогам, робить застереження, що **помилки і неточності, виявлені в поданих кандидатами на реєстрацію документах, підлягають виправленню і не є підставою для відмови в реєстрації кандидата в депутати.**

Це положення кореспондується з положеннями пункту 24 Копенгагенського документу ОБСЄ 1990 року, де зазначається, що "будь–яке обмеження прав та свобод у демократичному суспільстві повинно бути пов'язане з однією з цілей відповідного закону та бути суворо співрозмірним меті цього закону." Про це йдеться також і в Кодексі належної практики у виборчих справах Європейської комісії Ради Європи "За демократію через право" (Венеціанської комісії)[2].

Положення частини третьої статті 60 закону про вибори народних депутатів випливають з вимог конституційного принципу верховенства права та частини першої статті 38 Конституції України, де закріплено, що громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Право обирати і право бути обраним закріплено в статті 3 Протоколу № 1 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (далі – Конвенція). Положення цієї статті Європейським Судом з прав людини визнані такими, що закріплюють основоположний принцип ефективної політичної демократії, а відтак, ця стаття має першочергове значення в конвенційній системі (рішення Європейського Суду з прав людини у справі "Метью-Моен і Клерфайт проти Бельгії" від 02 березня 1987 року).

Відповідно до частини першої статті 2 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) завданням адміністративного судочинства є захист

[1] Позачергові вибори народних депутатів України, 25 травня 2014 року. Заява про попередні висновки та результати ОБСЄ/БДІПЛ Міжнародна місія зі спостереження за виборами, Київ, 27 жовтня 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.osce.org/uk/odihr/elections/ukraine/120961?download=true.

[2] [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.venice.coe. int =CDL–AD (2002) 023, пункт I.1.1.1.d.

прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень шляхом справедливого неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ. Частинами першою та другою статті 8 цього кодексу встановлено, що суд при вирішенні справи керується принципом верховенства права, відповідно до якого, зокрема, **людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави.** Визнання і дія в Україні принципу верховенства права закріплені на рівні конституційного положення (частина перша статті 8 Конституції України). Суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики Європейського суду з прав людини[1].

Європейський суд з прав людини при розгляді таких справ зазначає, що слід обов'язково з'ясувати, чи рішення про відсторонення кандидата від участі у виборах має законну мету та чи було воно пропорційне цій меті, враховуючи, що надання кандидатом інформації про себе має на меті надати виборцям можливість зробити обґрунтований вибір з врахуванням його професійного досвіду, освіти, участі в громадському та політичному житті суспільства. При цьому **Європейський суд наголошує, що інформація, подання якої вимагається, має бути суттєвою і що під критерій "несвавільного застосування законодавства", яким встановлені обмеження щодо реалізації права бути обраним, не підпадає випадок, коли з боку кандидата, який не подав інформацію, яка згідно із внутрішнім законодавством держави є обов'язковою, відсутня недобросовісність або намір ввести виборців в оману.**

У рішенні від 19 липня 2007 року у справі "Краснов і Скуратов проти Російської Федерації" ЄСПЛ, вказавши на важливість права обирати і бути обраним, не заперечив, що ці права, разом з тим, не є абсолютними. **Внутрішньодержавні правові системи можуть містити певні обмеження, але ці обмеження не можуть бути такими, щоб порушити саму суть цих прав і зробити їх неефективними.** У цьому рішенні Європейський суд з посиланням на рішення від 11 січня 2007 року у справі "Російська консервативна партія підприємців і інших проти Російської Федерації", від 09 квітня 2002 року у справі "Подколзіна проти Латвії", від 19 жовтня 2004 року у справі "Мельниченко проти України" зазначив, що право брати участь у виборах як кандидат, яке гарантоване статтею 3 Протоколу № 1 до Конвенції і яке міститься в концепції дійсно демократичного режиму, буде ілюзорним, якщо людину можна в будь-який момент позбавити цього права. Хоча держава і має свободу встановлювати абстрактно умови для участі кандидата у виборах, принцип ефективності права вимагає, щоб висновок про недотримання кандидатом на вибори цих умов відповідав ряду критеріїв, вироблених для **попередження прийняття свавільних рішень**.

Аналіз виборчого законодавства засвідчує, що його суперечливість простежується і в тому, що законодавець, застосувавши поняття "помилка" і "неточність", в Законі про вибори народних депутатів не визначив їх значення для цілей цього закону, так само, як і не визначив норм, якими б було визначено процедуру виправлення помилок і неточностей у поданих кандидатами документах. У зв'язку з цим, принагідно порівняти чинну редакцію частини третьої статті 60 цього закону (в редакції закону № 709-VII від 21.11.2013 року) з редакцією, яка діяла до 01.02.2014 року. У цій редакції частина третя цієї статті містила також і друге речення такого змісту: "Зазначені помилки і неточності повинні бути

[1] Кодекс адміністративного судочинства України // Відомості Верховної Ради України (ВВР) – 2005.– № 35–36, № 37. – Ст. 446.

виправлені кандидатом у дводенний строк з дня подання зазначених документів". Виключивши це речення з частини третьої статті 60 Закону України № 4061-VI " Про вибори народних депутатів України", законодавець таким чином виключив підстави для можливого тлумачення її норми в такий спосіб, що тільки в разі виправлення кандидатом у депутати помилки або неточностей в документах в дводенний строк з дня їх подачі такі помилки (неточності) не можуть бути підставою для відмови в реєстрації кандидата у депутати. Вважаємо, що таким чином законодавець посилив юридичну гарантію конституційного права громадянина бути обраним до законодавчого органу.

Ще однією гарантією цього права, з огляду на встановлену пунктом 2 частини першої статті 60 закону про вибори народних депутатів підставу для відмови в реєстрації кандидата (кандидатів) у депутати, є і встановлене частиною третьою статті 54 та частиною четвертою статті 55 цього закону правило, згідно з яким Центральна виборча комісія видає особі, яка подала документи довідку про їх прийняття. Довідка має містити перелік прийнятих документів, число, місяць і рік, а також час їх прийняття, посаду і прізвище особи, яка прийняла документи. Видавши особі довідку про прийняття від неї документів, в тому числі заяви та автобіографії, ЦВК таким чином створює ситуацію, за якої в цієї особи (з урахуванням того, що ЦВК є тим органом, до повноважень якого входить реєстрація кандидатів у депутати) виникла впевненість у своєму правовому становищі, а саме: встановлена пунктом 2 частини першої статті 60 Закону № 4061-VI підстава для відмови в реєстрації його кандидатом у депутати виключена. Виникненню впевненості в особи, в якої ЦВК прийняла документи для реєстрації кандидатом у депутати, в тому, що їй не може бути відмовлено в реєстрації із цієї підстави, сприяє і наявність у Законі № 4061-VI наведеної вище норми щодо значення помилок (неточностей) в документах для реєстрації кандидата та відсутності процедури їх виправлення. З урахуванням зазначеного, подальша відмова ЦВК в реєстрації особи кандидатом у депутати з підстав відсутності документів не відповідає принципу правової визначеності.

Формально складова принципу правової визначеності як базового елемента загальної системи правових принципів демократичної держави розкрита в частині другій статті 19 Конституції України, якою встановлено, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та зако-нами України. З цього принципу випливає вимога, щоб юридичні рішення, зо-крема органів державної влади, їх посадових осіб, приймались відповідно до пра-вових норм, тобто сутність цього принципу полягає в забезпеченні максимальної передбачуваності правових дій органів влади та їх посадових осіб. Застосовуючи принцип правової визначеності, Європейський суд з прав людини в рішенні від 23 вересня 1998 року у справі "Стіл та інші проти Сполученого Королівства" наголошує, що **Конвенція з прав людини вимагає, щоб усе право, чи то писане, чи неписане, було достатньо чітким, щоб дозволити громадянинові, якщо виникне потреба з належною порадою, передбачити певною мірою за певних обставин наслідки, які може спричинити певна дія.**

Принцип правової визначеності є невід'ємною, органічною складовою принципу верховенства права. Про це в низці своїх рішень зазначає як Європейський Суд з прав людини (наприклад, у рішенні від 06.11.2008р. у справі "Єлоєв проти України"), так і Конституційний Суд України. Так, в Рішенні від 29 червня 2010 року у справі за конституційним зверненням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) абзацу восьмого пункту 5 частини першої статті 11 Закону України "Про міліцію" **Конституційний Суд України зазначив, що одним із елементів верховенства**

права є принцип правової визначеності, в якому стверджується, що обмеження основних прав людини та громадянина і втілення цих обмежень на практиці допустиме лише за умови забезпечення передбачуваності застосування правових норм, встановлюваних такими обмеженнями. Тобто обмеження будь-якого права повинне базуватися на критеріях, які дадуть змогу особі відокремлювати правомірну поведінку від протиправної, передбачати юридичні наслідки своєї поведінки.

У Рішенні від 22 вересня 2005 року в справі про постійне користування земельними ділянками Конституційний Суд України вказав, що із конституційних принципів рівності і справедливості випливає вимога визначеності, ясності і недвозначності правової норми, оскільки інше не може забезпечити її однакове застосування, не виключає необмеженості трактування в правозастосовній практиці і неминуче призводить до сваволі.

За таких обставин правові позиції Вищого адміністративного суду України, апеляційних і окружних адміністративних судів при розгляді виборчих спорів повинні відповідати нормам статті 8, частини другої статті 19, частини першої статті 38 Конституції України, статті 3 Протоколу № 1 Конвенції, статті 17 Закону України "Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини", частинам другій, третій ст. 2, статті 8 КАС України. Недотримання адміністративними судами України цих норм при здійсненні адміністративного судочинства призводить до порушення виборчих прав громадян.

Отримано 03.10.2014

УДК 342.951: 369.22

В.Ю. Стеценко,
доктор юридичних наук, доцент

ОБОВ'ЯЗКОВЕ МЕДИЧНЕ СТРАХУВАННЯ В УКРАЇНІ: ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

У статті наведено авторське бачення правових засад державної політики України стосовно запровадження обов'язкового медичного страхування. Основна увага приділена питанням принципів формування державної політики та визначенням програми державних гарантій надання громадянам безоплатної медичної допомоги.

Ключові слова: *обов'язкове медичне страхування, державна політика, медичне право, лікувально-профілактичні заклади.*

В статье приведено авторское видение правовых основ государственной политики Украины относительно внедрения обязательного медицинского страхования. Основное внимание уделено вопросам принципов формирования государственной политики и определению программы государственных гарантий оказания гражданам бесплатной медицинской помощи.

Ключевые слова: *обязательное медицинское страхование, государственная политика, медицинское право, лечебно-профилактические учреждения.*

Paper presents the author's vision of the legal principles of the state policy of Ukraine concerning the introduction of compulsory medical insurance. The focus is on the principles of a state policy formation and definition of the program of state guarantees for the provision of citizens with free medical care.

Keywords: *compulsory health insurance, public policy, medical law, medical-prophylactic institutions.*

На превеликий жаль, обов'язкового медичного страхування в Україні немає. Чому жаль? Тому що від цього страждають усі: пацієнти, позбавлені права на вибір лікаря чи медичної установи та якісного отримання медичної допомоги; медичні працівники, позбавлені легальної можливості заробляти пристойні кошти для утримання себе та своїх сімей; держава, яка "сором'язливо" констатує безоплатність надання медичної допомоги в державних та комунальних закладах охорони здоров'я і не в змозі наблизити той час, коли ж це справді настане. Для того, щоб такий засіб покращення фінансування медицини та організаційно-правовий крок модернізації охорони здоров'я як обов'язкове медичне страхування був затверджений на законодавчому рівні, потрібно зробити певні кроки. Мова йде передусім про формування державної політики з цього приводу.

Сутність та основні пріоритети державної політики в галузі охорони здоров'я в контексті медичного страхування мають полягати в пошуках шляхів максимально можливого рівня медичного забезпечення населення при 100-відсотковому гарантуванні мінімуму надання медичних послуг. Іншими словами, кожен, хто б не звернувся за медичною допомогою, має її отримати в тому обсязі, в якому держава через різні механізми, і насамперед, обов'язкове медичне страхування, профінансувала.

У цьому розумінні цікава думка В.В. Глуховського, який стверджує, що "у сучасних концепціях реформи охорони здоров'я знову прослідковується тенденція

висування інтересів медичного співтовариства, а не пацієнтів, для яких передусім і призначена система охорони здоров'я, і які її фінансують через свої податки. Іншими словами, ця соціальна модель недемократичного типу перейшла до нас у малозміненому виді, роблячи дестабілізуючий вплив на суспільство в цілому, у міру просування України до нової політичної, економічної і соціальної системи" [1, с. 46]. До того ж, на жаль, має місце і певний феномен домінування над пацієнтом навіть не медичного співтовариства, а тих структур, які потенційно впливатимуть на фінансування медичних витрат (фонди обов'язкового медичного страхування, страхові медичні організації тощо). Такий підхід, безумовно, не сприятиме пацієнтоспрямованому напряму розвитку обов'язкового медичного страхування.

Прикро, що за роки незалежності Україна так і не розв'язала проблеми запровадження обов'язкового медичного страхування. Хоча на розгляд Верховної Ради України неодноразово вносились законопроекти, які регулюють цей інститут права, проте жоден із них з тих чи інших причин так і не був прийнятий. З подібними ініціативами виступає і нинішній міністр охорони здоров'я України О. Квіташвілі. Проте зусиль лише профільного міністерства задля такої важливої справи замало. Причинами складнощів запровадження в Україні обов'язкового медичного страхування, на нашу думку, є:

– політична: у численних нормативно-правових актах передбачено необхідність прийняття закону про обов'язкове соціальне медичне страхування, але політичної волі для реального запровадження цього інституту немає;

– економічна: криза економіки сучасної України, вимушене припинення низки державних цільових програм, до того ж чинне законодавство України не містить цілісного підходу до державного регулювання фінансових відносин у системі охорони здоров'я;

– соціальна: обов'язкове соціальне медичне страхування як нове для України правове явище не отримало одностайності ані серед фахівців, ані серед населення;

– інформаційна: не повною мірою проводиться об'єктивне інформування як професійне, наприклад, медико-правової спільноти, так і загальне – населення, про переваги та ризики обов'язкового соціального медичного страхування, про перспективи як загальнодержавні, так і точкові – для кожного пацієнта, медичного працівника;

– організаційна: слід створити передумови та забезпечити комплексні механізми для запровадження обов'язкового соціального медичного страхування, що відповідно потребуватиме, зокрема професійного кадрового ресурсу, належного матеріально-технічного забезпечення та фінансування [2, с. 58–59].

Як видається, всі ці причини дійсно мають місце, проте варто ще вказати на певного роду інерційність медичної системи, коли будь-які перетворення в цій царині втілюються в життя не так швидко, як того вимагає час та соціально-економічний характер сучасної держави. Про це явище часто говорять у контексті певної корпоративності та відносної закритості медичної спільноти, ми ж відзначаємо повільний характер будь-яких організаційно-правових новацій. Не випадково це дає певні підстави фахівцям стверджувати, що вітчизняна медицина має все ще радянський, нереформований характер.

Із позицій розуміння сутності державного впливу на охорону здоров'я можна скористатися принципами, які запропоновані З.С. Гладуном. До них належать, зокрема, такі:

– системності, виходячи із системних засад у вирішення економічних, соціальних, науково-технічних та інших проблем;

– комплексності – тобто необхідності використання державою всього арсеналу засобів та інструментів адміністративно-правового регулювання;

– наукової обґрунтованості;

– погодження інтересів стосовно різних учасників відносин у сфері охорони здоров'я;

– мінімальної достатності – виконання державою тільки тих функцій, які не можуть бути забезпечені іншими учасниками відносин, тощо [3, с. 132].

Дещо іншими принципами пропонує керуватись С.Г. Стеценко, котрий зазначає, що від якісно сформульованих принципів залежить подальша реалізація державного управління в такій важливій галузі, як медицина. На його думку, на сьогодні такими принципами визнані:

– загальнодоступність медичної допомоги;

– визначення державних гарантій надання громадянам медичної допомоги;

– пріоритетність первинної медичної допомоги;

– запровадження обов'язкового медичного страхування [4, с. 451–455].

У цілому, підтримуючи обидві зазначені позиції, ми вважаємо, що принципами української державної політики в галузі охорони здоров'я в контексті медичного страхування мають бути:

– законність, тобто чітке та неухильне виконання приписів законів, які стосуються загальної організації охорони здоров'я та обов'язкового медичного страхування;

– гуманістичність, котра виявляється в людиноцентристській спрямованості реформування вітчизняної медицини. Іншими словами, реформи не заради реформ, а реформи заради забезпечення реалізації прав людини;

– фінансова обумовленість – це чітка відповідність пропонованих кроків тим коштам, котрі виділяються в бюджеті на охорону здоров'я. Суспільство має вірити державі стосовно здійснення реформ. В іншому випадку ми матимемо справу із популізмом, демагогією, черговим проявом недовіри пересічних громадян до втілюваних реформ;

– стадійність, щоб обов'язкове медичне страхування вводилось у практичну площину послідовно, крок за кроком. Доцільно, аби план реформ був розроблений на два–три роки. Чому не більше? Тому що, як і чимало інших реформ з охорони здоров'я, котрі планувались, але не були втілені в життя, це не буде серйозно сприйнято. Чому не менше? Тому що це малоймовірно з позицій комплексного характеру модернізації, яка охопить структури як суто медичні, так і тісно з ними пов'язані, проте які не перебувають у підпорядкуванні Міністерства охорони здоров'я України.

Важливим видається також формування програми державних гарантій надання громадянам безоплатної медичної допомоги. Йдеться про те, що незалежно від бюджетних надходжень, ефективності функціонування системи обов'язкового медичного страхування, державою має бути гарантовано безоплатний мінімум медичних послуг, що надаватиметься населенню України. У цьому і буде сутність програми державних гарантій.

Ми маємо вчитись і на помилках наших сусідів – Російської Федерації. Зокрема, В.М. Борецький та В.І. Єрмикін зазначають, що "незважаючи на те, що закон (про медичне страхування громадян – *В.С.*) встановив цільове використання коштів фондів медичного страхування, в діяльності фондів мають місце різні порушення, а інколи і зловживання, які впливають на відношення людей до медичного страхування. Наявність різних фінансових пірамід підірвала віру населення в перспективні плани, розраховані на тривалі періоди часу. Така обставина свідчить про те, що необхідно доопрацювати закон стосовно надання державою додаткових гарантій страхувальникам, що, безумовно, сприятиме (...) підвищенню ролі обов'язкового медичного страхування, посиленню заінтересованості та відповідальності населення і держави, підприємств, установ, організацій в охороні здоров'я громадян у нових економічних умовах" [5, с. 319].

Керуючись адміністративно-територіальним поділом України, важливо здійснити низку організаційних заходів, спрямованих на побудову системи державних гарантій, котра б реалізовувалась у відповідних територіальних програмах. Значною мірою, на нашу думку, успіх реформ в охороні здоров'я України та позитивне сприйняття запровадження обов'язкового медичного страхування залежатиме від діяльності відповідних органів виконавчої влади на рівні областей та районів, а також функціонування органів місцевого самоврядування. Тут певною мірою на практиці охорони здоров'я мала б змогу реалізовуватись ідея делегування певних повноважень від органів державної виконавчої влади органам місцевого самоврядування. У цьому сенсі ми погоджуємося із позицією Н.В. Шевчук щодо її бачення механізму адміністративно-правового регулювання організації охорони здоров'я на регіональному рівні, під яким вона розуміє сукупність правових засобів, які забезпечують комплексний та узгоджений вплив адміністративного права на упорядкування суспільних відносин, що виникають на регіональному рівні сфери охорони здоров'я з метою якомога повної реалізації прав та обов'язків суб'єктів правових відносин" [6, с. 53–54].

"Як свідчить досвід багатьох демократичних країн, раціональний розподіл повноважень і відповідальності на місцях між місцевими органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування забезпечує найбільш ефективну взаємодію цих структур, що базується на вільному волевиявленні громадян і захисті ними своїх соціальних та економічних інтересів у межах закону" [7, с. 7]. На нашу думку, зазначене повною мірою (в контексті соціальних прав людини) може бути реалізоване стосовно запровадження обов'язкового медичного страхування. Загалом децентралізація вважається ефективним засобом поліпшення медичного обслуговування, тому реалізація децентралізації на рівні держави може принести немало користі й у цій царині.

Як видається, запровадження обов'язкового медичного страхування сприятиме покращенню реалізації наявних ресурсів обласного та районного рівня, оскільки неефективне використання ресурсів стане неприпустимим. Страхові медичні компанії (фонди обов'язкового медичного страхування) не перераховуватимуть кошти за ті дослідження, які не потрібно було проводити.

Сутність програми державних гарантій полягає в тому, що держава визначає мінімально необхідні обсяги медичної допомоги та фінансові ресурси їх забезпечення не тільки в обов'язковому медичному страхуванні, а й загалом в охороні здоров'я. Такий підхід є корисним і для медичної сфери, і для страхової системи, і для формування державного бюджету. Саме тому вважаю за доцільне наголосити, що програма державних гарантій має стати осередком усіх зусиль держави щодо забезпечення громадян безоплатною медичною допомогою і таким чином реалізації на практиці положення ст. 49 Конституції України, яка присвячена охороні здоров'я.

Запровадження обов'язкового медичного страхування в Україні та чітка розробка програми державних гарантій надання громадянам безоплатної медичної допомоги позитивно відобразиться і на діяльності основних надавачів медичної допомоги – лікувально-профілактичних закладів. Вважаємо, що в цілому модернізація адміністративно-правового статусу лікувально-профілактичних закладів державної та комунальної форм власності щодо потенційного запровадження обов'язкового медичного страхування зумовить:

1) чітке визначення прав та обов'язків у взаєминах з органами управління охороною здоров'я;

2) нормативно визначені взаємини лікувально-профілактичних закладів із новостворюваними фондами обов'язкового медичного страхування. Крім того, варто зазначити, що фонди матимуть право контролювати якість та обсяги надання

медичної допомоги, обґрунтованість лікування та відповідність прийнятим стандартам надання медичної допомоги;

3) врегулювання відносин із страховими медичними організаціями; на наше переконання, буде правильним, коли, враховуючи комерційний статус страхових організацій, взаємини їх з державними та комунальними лікувально-профілактичними закладами будуть здійснюватись на підставі договорів щодо медичної допомоги застрахованим особам [8, с. 241–242].

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Глуховський В.В.* Забезпечення прав пацієнтів і громадян в області медицини як найбільш ефективна частина реформи охорони здоров'я в Україні / В.В. Глуховський // Стратегія реалізації державних гарантій надання медичної допомоги населенню України на засадах медичного страхування : збір. наук. праць за матеріалами наук.-практ. конф. (25–26 груд. 2001 р.). – Ірпінь, 2001. – С. 46–52.

2. Страхування в галузі охорони здоров'я : навч. посіб. – Л. : Вид-во ЛОБФ "Медицина і право", 2010. – 216 с.

3. *Гладун З.С.* Адміністративно-правовий механізм державного регулювання відносин у сфері охорони здоров'я / З.С. Гладун // Львівський медичний часопис. – 2006. – № 3–4. – С. 129–135.

4. *Стеценко С.Г.* Адміністративне право України : навч. посіб. / С.Г. Стеценко. – Вид. 3-тє (перероб. та доповн.) – К. : Атіка, 2011. – 624 с.

5. *Борецкий В.М.* Правовые основы медицинского страхования / В.М. Борецкий, В.И. Ермыкин // Актуальные проблемы правового регулирования медицинской деятельности : материалы 1-й Всерос. науч.-практ. конф. Москва, 16 мая 2003 г. / под общ. ред. С.Г. Стеценко. – М. : Изд. группа "Юрист", 2003. – С. 318–319.

6. *Шевчук Н.В.* Фінансування медицини як складова механізму адміністративно-правового регулювання охорони здоров'я на регіональному рівні / Н.В. Шевчук // Публічне право. – 2014. – № 2. – С. 52–58

7. *Онупрієнко А.* Делегування державних повноважень органам місцевого самоврядування: проблемні питання / А. Онупрієнко // Підприємництво, господарство і право. – 2009. – № 6. – С. 7–11.

8. *Стеценко В.Ю.* Обов'язкове медичне страхування в Україні (адміністративно-правові засади запровадження) : монографія / В.Ю. Стеценко. – К. : Атіка, 2010. – 320 с.

Отримано 10.10.2014

ЮРИДИЧНА ПСИХОЛОГІЯ ТА ПЕДАГОГІКА. ПСИХОЛОГІЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

УДК 343.3/.7:004

П.П. Підюков,
доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України,
О.С. Дронова,
кандидат психологічних наук,
Є.О. Варлакова,
кандидат психологічних наук

ПРОТИДІЯ КІБЕРЗЛОЧИННОСТІ – ЗАПОРУКА ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ СУСПІЛЬСТВА ТА ДЕРЖАВИ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ: ПСИХОТЕХНОЛОГІЧНІ Й ПРАВОВІ АСПЕКТИ

Стаття присвячена проблемі протидії кіберзлочинності в мережі Інтернет. Перелічені причини та види кіберзлочинів, ознаки шахрайства в мережі Інтернет. Запропоновані правила безпеки при роботі в мережі та прийоми протидії Інтернет-шахрайству в ситуаціях загрози безпеці дитини. Надані рекомендації щодо запобігання шахрайським проявам в мережі Інтернет.

Ключові слова: *кіберзлочинність, причини та види кіберзлочинів, ознаки шахрайства в мережі Інтернет, правила безпеки при роботі в мережі, дитяча безпека в мережі Інтернет, рекомендації щодо запобігання шахрайським проявам у мережі Інтернет.*

Статья посвящена проблеме противодействия киберпреступности в сети Интернет. Перечисленные причины и виды киберпреступлений, признаки мошенничества в сети Интернет. Предложены правила безопасности при работе в сети и приемы противодействия Интернет-мошенничеству в ситуациях угрозы безопасности ребенка. Даны рекомендации по предотвращению мошеннических проявлений в сети Интернет.

Ключевые слова: *киберпреступность, причины и виды киберпреступлений, признаки мошенничества в сети Интернет, правила безопасности при работе в сети, детская безопасность в сети Интернет, рекомендации по предотвращению мошеннических проявлений в сети Интернет.*

Paper is devoted to the problem of cybercrime in Internet. Causes and types of cyber crimes as well as the signs of fraud in Internet are stated. Safety rules in the network as well as the ways of counteraction to Internet fraud in the situations of the threat to the security of a child are suggested. Recommendations for the prevention of fraudulent manifestations in Internet are given.

Keywords: *cybercrime, causes and types of cyber crime, signs of fraud in Internet, safety rules in the network, children's safety in Internet, how to prevent fraudulent manifestations in Internet.*

На сьогодні проблема профілактики у сфері протидії злочинності з використанням комп'ютерних технологій набуває все більшої актуальності, привертаючи до себе увагу науковців і практиків, зокрема, В.В. Засанського, Т.Т. Ковальчука, О.Є. Користіна, В.А. Предборського, В.Л. Смагіна, В.І. Франчука, Є.В. Хлобистова, С.С. Чернявського та ін. Вони констатують, що величезний технічний потенціал і безмежні можливості та стрімкий розвиток світової інформатизації все частіше використовуються окремими особами з корисною метою. Створюються сприятливі передумови для вчинення злочинів новими високотехнологічними методами та засобами, дії кіберзлочинців стають дедалі майстернішими. Це становить не тільки реальну проблему для громадян і українського суспільства, але в багатьох випадках ставить під загрозу економічну і навіть національну безпеку країни, що викликає, зокрема, необхідність розробки новітніх комп'ютерних систем і технологій з підвищеним рівнем захисту та безпеки в мережі Інтернет, удосконалення законодавчої бази тощо. Втім, якщо детально проаналізувати кримінальні провадження, предметом яких є розслідування шахрайських дій, виявляється, що левова частина фізичних і юридичних осіб, що фігурують як постраждалі від шахраїв-комбінаторів, мала змогу уникнути такої сумної ролі [1, с. 14].

Наголосимо, що досвідчені аферисти – глибокі знавці людської психології. "Низка фахівців, – наголошує, наприклад, Г. Карпюк, – говорять про те, що нинішні соціально-політичні потрясіння в Україні призвели до практично неконтрольованого збільшення кількості шахраїв, які вміло заробляють, маніпулюючи найкращими людськими почуттями – співпереживанням, прагненням долучитися до доброї справи, інколи просто "тиснучи" на "жалібну" кнопку, що є в будь-кому з нас, активно використовуючи для цього Інтернет та інші можливості "кримінально-соціального інжинірингу" [1, с. 16].

Зазначене вище спонукало авторів цієї публікації проаналізувати сутність і механізми кіберзлочинності й шахрайства в мережі Інтернет, зорієнтувати пересічних громадян на вміле виявлення ознак та запобігання таким ганебним протиправним проявам, що безумовно сприятиме і зміцненню економічної безпеки нашої держави, прискорить процес її євроінтеграції [2].

Зазначимо, насамперед, що за своєю сутністю кіберзлочинність – це злочинність в так званому "віртуальному просторі". Віртуальний простір (або кіберпростір) можна визначити як модельований за допомогою комп'ютера інформаційний простір, в якому містяться відомості про осіб, предмети, факти, події, явища і процеси, представлені в математичному, символьному або будь-якому іншому вигляді, які знаходяться в процесі руху по локальних і глобальних комп'ютерних мережах, або відомості, що зберігаються в пам'яті будь-якого фізичного чи віртуального пристрою, а також іншого носія, спеціально призначеного для їх зберігання, обробки і передачі.

На відміну від традиційних видів злочинів, таких як вбивство або крадіжка, кіберзлочинність – явище відносно нове, яке виникло з появою мережі Інтернет. Слід мати на увазі, що сама природа мережі Інтернет є досить простою й сприятливою для протиправного використання. Такі її властивості, як: глобальність, транснаціональність, охоплення широкої аудиторії, анонімність користувачів, розподіл основних вузлів мережі і їх взаємозамінюваність – створюють шахраям, які використовують Інтернет, сприятливі умови для скоєння злочинів, а також дозволяють ефективно ухилятися від правоохоронних органів та відповідальності за скоєне.

Кіберзлочини – це суспільно-небезпечні діяння, які певним чином пов'язані з кіберпростором та комп'ютерною інформацією, що моделюється комп'ютерами. Причинами їх виникнення є:

1) прибутковість, адже кіберзлочинність – неймовірно прибуткова; величезні суми грошей з'являються в кишенях злодіїв у результаті глобальних фінансових афер, не кажучи вже про невеликі, але регулярні грошові суми, що незаконно надходять до них;

2) певна відсутність ризику, оскільки у віртуальному світі зловмисники зазвичай не бачать своїх жертв, а грабувати тих, до кого не можеш "дотягтися рукою", завжди набагато простіше.

Фахівці виділяють такі різновиди кіберзлочинності:

а) традиційні кіберзлочини, що вчиняються за допомогою комп'ютерних технологій та Інтернету (шахрайство з використанням ЕОМ, незаконне збирання відомостей, що становлять комерційну таємницю, шляхом несанкціонованого доступу до комп'ютерної інформації і т.д.);

б) нові злочини, що стали можливі завдяки новітнім комп'ютерним технологіям [3].

Найчастіше з використанням комп'ютера та Інтернет-мережі вчиняються такі традиційні кіберзлочини:

• порушення авторського права і суміжних прав;

• шахрайства;

• незаконні дії з документами на переказ, платіжними картками та іншими засобами доступу до банківських рахунків, обладнанням для їх виготовлення;

• ухилення від сплати податків, зборів (обов'язкових платежів);

• ввезення, виготовлення, збут і розповсюдження порнографічних предметів;

• незаконне збирання з метою використання відомостей, що становлять комерційну чи банківську таємницю.

Другий різновид кіберзлочинності – нові злочини – можна систематизувати таким чином: шахрайства з пластиковими картками; несправжні Інтернет-аукціони; шахрайства з банківськими кредитами; пошук та використання "проривів" (похибок) у програмах; розсилка фіктивних листів (спам); азартні ігри в он-лайн середовищі; викуп та реєстрація доменних імен (кіберсквотинг); крадіжка послуг (фоункрейкинг); створення вірусів; крадіжка інформації та особистих даних; викладення в електронних ЗМІ неправдивих новин [3].

Особливо небезпечними для населення серед нових кіберзлочинів є шахрайства в мережі Інтернет. Останнім часом вони набирають помітних обертів, кількість ошуканих і постраждалих від них неухильно зростає. Тому одним із найбільш простих та ефективних засобів профілактики кіберзлочинності є широка інформатизація суспільства щодо її характерних ознак, а також відповідні пильність і обачливість кожного пересічного громадянина, які б мінімізували можливість його попадання в шахрайські тенета. З цією метою вважаємо за доцільне навести найбільш типові ознаки шахрайських дій, за наявності яких громадяни можуть зрозуміти чи помітити, що їх прагнуть ошукати. Зокрема, йдеться про інтернет-оголошення з фіктивними пропозиціями (про роботу, вигідні покупки, інвестиції, участь у бізнес-проекті, пошук супутника життя тощо), які називають спамами.

По-перше, варто пам'ятати, що жодна серйозна організація не буде доходити до того, щоб ділові пропозиції робити у вигляді спамів. Їй просто цього не потрібно – по-справжньому вигідні та перспективні проекти нав'язливої реклами не потребують.

Якщо ж лист (чи оголошення) має велику кількість граматичних, орфографічних, стилістичних та інших помилок, це взагалі може свідчити про те, що його складала або неосвічена, або просто безвідповідальна людина. У разі отримання вами такого безграмотного листа у відповідь на ваше звернення, ймовірніше, що воно згенероване автовідповідачем. Тобто зловмисник навіть не намагається прочитати, що ви йому написали, а просто інформує вас про те, скільки і куди

треба перерахувати грошей (детально надаючи інформацію про "крутизну" фірми, про майбутні астрономічні прибутки тощо).

Оголошення (пропозиція) може стосуватись і вашої майбутньої роботи з обіцянкою дуже сприятливих умов та оплати праці, іноді з підтвердженням цього начебто відсканованими копіями "чеків" із вражаючими сумами, наголошенням на тому, що така робота нібито займатиме небагато часу, не вимагатиме спеціальної освіти чи підготовки, буде легкою і приємною. Єдиний критерій – вік від 16 до 60 років (чи взагалі не обмежений), при цьому шахраї можуть робити акцент на тому, що їх пропозиція буде особливо цікава лікарям, вчителям, викладачам, військовим та представникам інших професій із традиційно невисоким рівнем заробітку, з можливістю роботи "на дому" та наведенням її переваг: мовляв, навіщо вставати кожен ранок по дзвінку будильника – спіть скільки забажаєте та працюйте за вільним графіком; навіщо чекати чергову відпустку – адже набагато краще відпочивати тоді, коли вам хочеться, а не коли керівник вирішить вас відпустити; навіщо принижуватися перед керівництвом, випрошуючи відгул, краще самостійно планувати свій час і т. ін.

По-друге, будь-яка пропозиція неодмінно міститиме прохання перерахувати (перевести, заплатити тощо) певну суму за вказаними реквізитами під тим чи іншим приводом, залежно від того, що саме Вам пропонують (це може бути "плата за реєстрацію", "застава як підтвердження порядності", "інвестиції під високі відсотки", переведення грошей на "вільний гаманець", "аванс під вигідну покупку", "ставка на участь у грі" тощо). У будь-якому випадку обґрунтування платежу значення не має, важливо пам'ятати інше: якщо в пропозиції, рекламі, що надійшла до Вас через Інтернет, тощо, міститься вимога чи прохання перевести гроші – це однозначно "лохотрон".

Як правило, шахраї просять перерахувати гроші на електронний гаманець WebMoney (найчастіше), Яндекс-Гроші чи інші електронні платіжні системи. Це зумовлено тим, що при банківському чи поштовому переказі шахрая можна "вирахувати", а електронні платіжні системи гарантують повну анонімність.

По-третє, шахрайські пропозиції характеризуються тим, що в них, як правило, відсутні координати та контактні дані. Максимум, що вони надають, – електронну поштову адресу, іноді – сайт. Інакше кажучи, ні фірма, ні віртуальне казино, ні інтернет-магазин, ні "інвестиційний фонд" своєї адреси та сайту не мають. Навіть мобільний телефон (не кажучи вже про міський) зловмисники давати бояться. Якщо в оголошенні все ж присутня якась поштова адреса – це або абонентська скринька, або фальшива адреса, якої взагалі не існує, чи за якою розташована абсолютно стороння організація, яка не має до шахраїв жодного відношення. Слід врахувати й те, що фальшива адреса може бути наведена з хитрощами: наприклад, шахраї вказують досить реальну поштову адресу, вулицю, а от номер будинку – вигаданий, такий, що ненабагато відрізняється від реального. Зокрема, якщо на вулиці останній номер будинку 43, то шахраї можуть вказувати в оголошенні неіснуючий будинок № 44. Такий нехитрий прийом інколи дозволяє ввести в оману навіть тих із потенційних жертв, які непогано знають район (і це цілком природно – навряд чи Ви знаєте останній номер будинку на вулиці, де живете чи працюєте). Іноді навіть номер будинку шахраями вказується вірно, але до нього додається неіснуючий корпус чи будівля.

Якщо в шахрайській пропозиції є посилання на веб-сайт компанії – то не виключено, що цей сайт знаходиться на безкоштовному хостінгу, а якщо на платному, то строк його оренди досить мінімальний, як і розмір оплати. Чи не надто парадоксальним уявляється той факт, що "відома фірма зі світовим іменем", "успішне онлайн-казино", "Інтернет-магазин з багатомільйонними прибутками", "великий інвестиційний фонд" чи інші "рога та копита" не мають навіть 15–20 дол. США, щоб орендувати більш-менш пристойну хостінг-площадку.

По-четверте, шахрайські сайти, як правило, розробляються наспіх, містять мінімум інформації, практично не мають дизайну, нерідко складаються всього з 1-2 сторінок.

По-п'яте, на підтвердження своєї "порядності" шахраї можуть пред'явити електронні копії різних "сертифікатів". Як правило, основні реквізити на цих "сертифікатах" є нерозпізнаними. Це може стосуватися серії та номера документа, дати його видачі, найменування організації, яка видала документ, а також печаток та штампів. Але навіть якщо всі дані на сертифікаті добре читаються – не спокушайтесь: організації, яка начебто видала сертифікат, може і не існувати. З особливою підозрою варто ставитися до сертифікатів, які начебто видані зарубіжними структурами та написані іноземною мовою: перевірити наявність цієї організації ви не зможете [4].

Одним із найкращих способів уникнення шахрайства є дотримання *правил безпеки в мережі Інтернет*. Розглянемо їх детальніше.

• Перш ніж виходити в мережу, встановіть на комп'ютері ефективну антивірусну програму. Слідкуйте за тим, щоб антивірусні бази постійно були актуальними, і пам'ятайте, що у світі щогодинно з'являються нові віруси.

• Якщо ви підключаєтесь до Інтернету через телефонну лінію, ніколи не вимикайте динамік модему. Це дозволить одразу розпізнати спроби Інтернет-шахраїв несанкціоновано підключити ваш комп'ютер до того чи іншого віддаленого веб-ресурсу шляхом набору заданого номера телефону (часто це практикують поширювачі порнографічних сайтів та послуг аналогічної спрямованості).

• Ніколи не зберігайте логіни, пін-коди, номери кредитних карток та інші конфіденційні дані у відкритому вигляді, наприклад, у звичайному текстовому файлі, чи в гаманці, прикріпленому до монітору. Як показує практика, більшість афер здійснюється завдяки тому, що безпечна жертва своєчасно не потурбувалася про збереження секретних даних у надійному місці.

• Якщо Ви все ж таки бажаєте зберігати всі конфіденційні дані в одному файлі – заархівуйте цей файл та захистіть архів надійним паролем (мінімум з 16 символів). Рекомендується використовувати для цього архіватор WinRAR – як показує практика, розшифрувати такий пароль практично нереально.

• Якщо Ви почули, що модем почав самостійно набирати якийсь номер без вашої участі, терміново відключіться від Інтернету шляхом фізичного від'єднання від кабелю. Потім просканyйте комп'ютер спеціальною програмою Antispyware (антишпигунским додатком) – ймовірно, що до комп'ютера таємно під'єднали шпигунський модуль автоматичного дозвону. У підсумку це, до речі, загрожує і отриманням астрономічних рахунків від телефонної компанії.

• Не довіряйте стороннім свої рахункові дані, а також не надавайте право користуватися власними електронними гаманцями, банківськими рахунками через Інтернет тощо. На жаль, шахраями стають саме ті, кому ви найбільше довіряєте. Крім того, навіть якщо довірена особа є напрочуд чесною людиною, ваші конфіденційні дані в неї можуть просто вкрасти.

• Будьте максимально пильними та обережними при відвідуванні невідомих сторінок в Інтернеті. Сьогодні дуже поширені шпигуни та віруси, для зараження якими достатньо просто зайти на певну веб-сторінку.

• Електронну кореспонденцію, що надходить від невідомих та сумнівних відправників, перед відкриттям обов'язково перевіряйте надійною антивірусною програмою (з актуальними базами). Недотримання цього правила може призвести до того, що Ваш комп'ютер швидко перетвориться в "шпигунське гніздо".

• Після скачування з Інтернету файлів, архівів і т.п. потрібно одразу ж перевірити їх антивірусною програмою і тільки після цього розпаковувати, запускати на виконання тощо. Пам'ятайте, що багато шкідливих програм поширюються у вигляді файлів, що надсилаються, чи архівів.

• Якщо ви користуєтесь операційною системою Windows, регулярно перевіряйте її на предмет безпеки. Зокрема, своєчасно скачуйте із сайту Microsoft та встановлюйте на свій комп'ютер всі останні оновлення, які стосуються безпеки (так звані "заплатки").

• Ніколи не відповідайте на запити та листи, в яких міститься прохання вислати на зазначену адресу ваші секретні дані (логін, пароль, пін-код). Цей нехитрий спосіб – різновид так званої "соціальної інженерії".

• Якщо при відвідуванні різних ресурсів в Інтернеті (форуми, сторінки реєстрації й т. ін.) вимагається залишити про себе будь-які відомості, то вони мають містити мінімум інформації. Зокрема, ніколи і нікому не повідомляйте свої паспортні дані, домашню адресу, різні паролі тощо. Незважаючи на те, що власники та керівники багатьох Інтернет-ресурсів гарантують повну конфіденційність, не будьте наївними: якщо комусь треба отримати цю інформацію, він її отримає і може використати для шантажу, вимагання тощо.

• Після закінчення роботи в Інтернеті обов'язково від'єднуйте кабель від лінії з'єднання з Інтернетом. Пам'ятайте, що в іншому випадку ваш комп'ютер буде вразливим навіть у вимкненому стані [4].

Слід також зазначити, що останнім часом все більше дітей стають активними користувачами мережі Інтернет, отже, батьки мають навчити їх бути обачними. З цією метою варто запобігти можливому їх потраплянню в тенета кіберзлочинності, вживаючи таких заходів.

– Проінформуйте дитину про найпоширеніші методи шахрайства та навчіть її радитися з дорослими перед тим, як скористатися тими чи іншими послугам в Інтернеті.

– Установіть на її комп'ютер антивірус чи, наприклад, персональний брандмауер. Ці додатки спостерігають за трафіком та можуть бути використані для виконання більшості дій на заражених системах, найчастішими з яких є крадіжка конфіденційних даних.

– Коли ваша дитина збирається здійснити покупку в Інтернет-магазині, переконайтеся в його надійності, а якщо вже здійснює онлайн-покупки самостійно, поясніть їй і особисто продемонструйте такі *правила безпеки:*

1) ознайомтеся з відгуками покупців;

2) перевірте реквізити та назву юридичної особи – власника магазину;

3) уточніть, як довго існує магазин (за наявними даними у відповідному пошуковику чи по даті реєстрації домену (сервіс WhoIs));

4) поцікавтесь, чи видає магазин касові чеки;

5) порівняйте ціни в різних Інтернет-магазинах;

6) подзвоніть у довідкову магазину;

7) зверніть увагу на правила торгівлі Інтернет-магазину;

8) з'ясуйте, скільки точно вам доведеться заплатити.

– Поясніть дитині, що неможна відправляти надто багато інформації про себе при здійсненні Інтернет-покупок: дані рахунків, паролі, домашню адресу та номери телефонів. Пам'ятайте, що ніколи адміністратор чи модератор сайту не вимагатимуть повних даних вашого рахунку, пароль чи пін-код. Якщо хтось запитує подібні дані, будьте пильні – швидше за все, це шахраї [5].

Якщо все ж таки дитина зіштовхнулася з певними шахрайськими ризиками в мережі Інтернет, батьки мають дотримуватися таких *рекомендацій.*

• Установіть позитивний емоційний контакт з дитиною, спонукайте її до розмови про те, що сталося. Розкажіть про свою стурбованість тим, що з нею відбувається. Дитина має вам довіряти та знати, що ви хочете розібратися в ситуації та допомогти їй, а не покарати.

• Спробуйте уважно вислухати її розповідь про те, що відбулося, зрозуміти, наскільки серйозно для неї те, що сталося, та наскільки серйозно це змогло вплинути на дитину.

• Якщо дитина засмучена в результаті Інтернет-шахрайства (наприклад, хтось зламав її профіль у соціальній мережі) чи потрапила в неприємну ситуацію (витратила ваші чи власні гроші), спробуйте її заспокоїти та разом з нею розберіться в ситуації: що призвело до такого результату, які неправильні дії здійснила сама дитина та ін.

• Якщо ситуація пов'язана із насильством в Інтернеті стосовно дитини, то необхідно з'ясувати інформацію про агресора, встановити, чи існує домовленість про їхню зустріч у реальному житті, коли вона очікується і що відомо агресору про дитину: реальне ім'я, прізвище, домашня адреса, телефон, номер школи; жорстко наполягайте на уникненні зустрічей з незнайомцями, особливо без свідків, перевірте всі нові контакти дитини за останній час.

• Зберіть найбільш повну інформацію про те, що відбувається, як зі слів дитини, так і за допомогою технічних засобів: зайдіть на сторінки сайту, де була ваша дитина, подивіться перелік її друзів, прочитайте повідомлення. При необхідності скопіюйте та збережіть цю інформацію – у подальшому все може вам знадобитися (наприклад, для звернення в правоохоронні органи).

• Якщо ви не знаєте, що відбувається з вашою дитиною, бо вона стала недостатньо відверта з вами або взагалі не готова йти на контакт – зверніться за допомогою до фахівців (телефон довіри, гарячої лінії тощо), які нададуть вам відповідні рекомендації й поради, роз'яснять, чи потрібне втручання і в якій формі інших установ та організацій (МВС, МНС тощо) [5].

У зв'язку з розповсюдженням випадків шахрайства в мережі Інтернет, представники правоохоронних органів рекомендують дотримуватися таких порад:

– не звертати увагу на барвисту рекламу і миготіння банерів, що пропонують незаконні послуги – це все обман;

– ніколи не відсилати повідомлення на запит "надіслати смс", якщо з інформації не зрозуміло, на яку послугу, ціну і кому саме потрібно надіслати смс-повідомлення;

– не шукати і не користуватися послугою "скачати безкоштовно"; Інтернет не має безкоштовних послуг: якщо хтось над чимось працював або щось створював, то його послуги не можуть бути безкоштовними;

– не звертати увагу на різні гасла про пожертвування: жебраки існують лише в підземних переходах та на вокзалах, а за комп'ютером (та ще й у безлімітному Інтернеті) жебраків не буває;

– уникати різноманітних "пірамід", які в є мережі Інтернет;

– довіряти власному досвіду і не брати до уваги усілякі вихваляння щодо неіснуючих товарів або послуг, вони створюються для заманювання людини [6].

Підсумовуючи зазначене вище, варто наголосити, що в Україні, як і у більшості країн світу, проблема запобігання та протидії кіберзлочинності вимагає не тільки активізації зусиль правоохоронних органів, спецслужб, судової системи, але й обачливості користувачів Інтернет-мереж безпосередньо. Саме вміння останніх своєчасно розпізнавати і протистояти шахрайському свавіллю через демонстрацію здорового скепсису та звичку перевіряти інформацію сприятиме їх безпеці, навчить бути більш обачливими та унеможливить всі спроби шахраїв перетворити користувачів всесвітньої мережі на жертв кіберзлочинців. А це водночас значно сприятиме і зміцненню економічної безпеки нашої країни, прискоренню її інтеграції в європейський і світовий простір.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Карпюк Г.* Грані шахрайства / Г. Карпюк // Іменем закону. – 2014. – № 42 (5948). – С. 14–16.

2. *Підюков П.П.* Кіберзлочинність як суттєва перепона євроінтеграції України та серйозна загроза її економічній безпеці, правам і законним інтересам громадянського суспільства : психолого-юридична характеристика / П.П. Підюков, Т.П. Устименко, О.С. Дронова, Є.О. Варлакова, С.Л. Мазур, Т.С. Бобко // Міліція України. – 2014. – № 9–10. – С. 12–18.

3. Кіберзлочинність : проблеми боротьби і прогнози [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // anticyber.com.ua/article_detail.php?id=140.

4. *Гладкий О.А.* Мошенничество в Интернете. Методы удаленного выманивания денег, и как не стать жертвой злоумышленников / О.А. Гладкий. – Питер. : Litres, 2012. – 62 с.

5. Безопасный интернет. KinderGate Родительский Контроль [Електронный ресурс]. – Режим доступу : kindergate-parental-control.com/ru/child-internet-safety/partner-advices.

6. *Морозова Т.* Інтернет-шахраї. Або як убезпечити свої фінанси. Інтернет-видання “Менщина” / Т. Морозова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // mena.org.ua/blog/internet-shahraji-abo-yak-ubezpechyty-svoji-finansy/.

Отримано 17.10.2014

УДК 159.9:316.6+351.74

І.О. Дубова,
кандидат психологічних наук,
старший науковий співробітник,
Л.А. Кирієнко

ОСОБЛИВОСТІ РОЗВ'ЯЗАННЯ КОНФЛІКТІВ У ДІЯЛЬНОСТІ ОВС

У статті розглянуто сутність, структуру, класифікацію, причини, механізми виникнення і динаміку конфліктів, охарактеризовано етапи, методи та стратегії розв'язання конфліктів у діяльності органів внутрішніх справ.

Ключові слова: *конфлікт, конфліктна ситуація, інцидент, конфліктогени, розв'язання конфлікту.*

В статье рассмотрены сущность, структура, классификация, причины, механизмы возникновения и динамика конфликтов, охарактеризованы этапы, методы и стратегии разрешения конфликтов в деятельности органов внутренних дел.

Ключевые слова: *конфликт, конфликтная ситуация, инцидент, конфликтогены, разрешение конфликта.*

Paper considers the nature, structure, classification, causes, mechanisms and dynamics of conflicts. It characterizes stages, techniques and strategies of resolving conflicts in the internal affairs bodies.

Keywords: *conflict, conflict situation, incident, conflictogens, conflict resolution.*

Специфіка правоохоронної діяльності зумовлена підвищеною соціально-психологічною напруженістю, конфліктним характером взаємовідносин. Адже владність повноважень, якими наділені правоохоронці, необхідність застосування заходів примусу, умови боротьби зі злочинністю, процесуальна регламентація діяльності в поєднанні з її нормативно зумовленими тактичними прийомами є джерелами так званого "підвищеного конфліктного фону" діяльності працівників міліції [1].

За умов сучасності зазначене посилюється дестабілізацією соціально-політичної обстановки, зростанням рівня злочинності, криміналізацією суспільства, збільшенням обсягу і складності робіт правоохоронного характеру за недостатнього матеріального забезпечення та соціального захисту працівників міліції. Особливі вимоги ставляться також до комунікативної сфери працівників міліції, що зумовлено професійною необхідністю взаємодії з людьми різних професій, рівня освіти, віку, національності, соціальних груп і статусів, політичних орієнтацій, релігійних, моральних переконань тощо. Це створює певну напруженість у їх роботі, вимагає особливих комунікативних та адаптаційних здібностей, професійно-психологічних знань і умінь, недостатній рівень яких може призводити до проблемних ситуацій і конфліктів.

Зазначене зобов'язує працівників міліції кваліфіковано розбиратися в сутності конфліктних явищ і процесів, що передбачає знання можливих причин виникнення конфліктів, механізмів їх розвитку, методів, способів вирішення конфліктних ситуацій, їх прогнозування та попередження тощо. Саме тому одним із пріоритетних напрямів професійної підготовки працівників міліції є розвиток у них конфліктологічної компетентності та формування конфліктостійкості.

Конфлікт як складне соціальне явище, насамперед, характеризується певними параметрами, найважливішими з яких є: сутність, структура, класифікація, причини, механізм виникнення, динаміка.

Сутність конфлікту розкривається через його основні ознаки. Це, передусім, наявність [2; 3]:

– *різних суб'єктів* (сторін, учасників), які протистоять один одному;

– *суперечностей*, що об'єднують різноманітні психічні явища (потреби, бажання, інтереси, мотиви, цілі, ідеї, погляди, думки, судження, переконання, установки, норми, оцінки, цінності, ідеали тощо) й означає їхню взаємозалежність і взаємопротилежність одночасно;

– *активності суб'єктів*, яка спрямована на подолання суперечностей і виражається в *протиборчій взаємодії* (суперечності, протилежності, відмінності є необхідними, але недостатніми умовами конфлікту; вони призводять до конфлікту лише тоді, коли починають взаємодіяти сили, що є їх носіями);

– *суб'єктності* (усвідомленість протистояння, осмисленість і обміркованість дій, тобто притаманність винятково людським взаємостосункам);

– *гострої психологічної напруженості, негативних емоцій* (стан напруженості в стосунках доволі поширене явище, однак, тільки найгостріший негативний її прояв призводить до конфлікту).

Отже, *конфлікт – це найгостріший прояв суперечностей суб'єктів, що виявляється в протиборстві в процесі їх взаємодії та супроводжується негативними емоціями* [4, с. 200].

У розумінні конфлікту слід розрізняти поняття "конфліктна ситуація" і "конфліктна взаємодія" (власне конфлікт).

Конфліктна ситуація – об'єктивна основа конфлікту, яка фіксує виникнення суперечностей, що створюють передумови для реального протиборства між суб'єктами.

Конфліктна ситуація переростає в конфлікт завдяки *інциденту* – події, що є приводом для конфлікту та ініціює відкрите протиборство суб'єктів (рис. 1). Іншими словами інцидент – це дії одного суб'єкта щодо обмеження можливостей іншого реалізувати свої цілі чи інтереси. Таке обмеження завжди потребує застосування морально-психологічного тиску або/та фізичної сили і супроводжується емоційними переживаннями. Крайній прояв обмеження – завдання шкоди.

Рис. 1. Процес виникнення конфлікту

Інцидент переважно виникає через конфліктогени. *Конфліктогени* – це слова, дії (або бездіяльність), що призводять до конфлікту (наприклад, глузування, обман, маніпуляції, ігнорування, перебивання, сперечання, нав'язування порад, категоричність, недовіра, негативне ставлення, образи, звинувачення, погрози тощо). Задля недопущення виникнення конфліктів слід уникати використання конфліктогенів, а також не реагувати на них.

Структура конфлікту складається з кількох основних елементів, які мають об'єктивний і суб'єктивний характер [5]. *Суб'єктивними (психологічними) складовими* конфлікту вважають мотиви, потреби, позиції, інтереси, уявлення, побоювання, цінності та цілі його учасників. До *об'єктивних складових* належать: учасники, об'єкт, предмет і умови конфлікту.

Учасники – це суб'єкти соціальної взаємодії, які знаходяться в стані конфлікту, та/або ті, хто відкрито чи приховано підтримує безпосередніх учасників. Залежно

від міри участі в конфлікті виділяють такі категорії суб'єктів: основні учасники, групи підтримки (друзі, колеги тощо) та інші учасники (підбурювачі, організатори, посередники).

Предмет конфлікту – це об'єктивно наявна або уявна проблема (суперечність), яка є причиною конфлікту.

Об'єкт конфлікту – це певний дефіцитний ресурс, матеріальна, соціальна чи духовна цінність, якою прагнуть володіти або користуватися конфліктуючі суб'єкти.

Умови конфлікту – це обставини або фактори, які визначають характеристики конфлікту. Розрізняють умови виникнення та умови перебігу конфліктів. Під *умовами виникнення* розуміють об'єктивні особливості зовнішньої ситуації, що є суттєвими для виникнення конфлікту. До *умов перебігу конфліктів* належать фактори, що впливають на їх розвиток (наприклад, межі поширення).

Знання меж поширення конфлікту дозволяє обрати адекватну форму впливу для його врегулювання. Виділяють три аспекти визначення меж конфлікту: просторовий, часовий, суб'єктний. *Просторова межа конфлікту* – це визначення території, на якій відбувається конфлікт. *Часова межа* – це тривалість конфлікту в часі, його початок і закінчення. *Суб'єктна межа* визначає кількість учасників у конфлікті на момент його початку. Розширення цієї межі, залучення до конфлікту нових осіб призводить до ускладнення структури конфлікту, необхідності пошуку інших способів його вирішення і загалом зміни характеру його перебігу.

Класифікація конфліктів. Для вибору адекватного способу реагування, методу впливу та управління конфліктами доцільно користуватися їх класифікацією. Різних критеріїв (ознак) типології конфліктів можна визначити досить багато, однак, доцільніше використовувати основні з них [1]:

– *за кількістю учасників:* 1) внутрішньоособистісні (зіткнення рівних за силою, але протилежно спрямованих мотивів (потреб, інтересів і т. ін.) особистості); 2) *міжособистісні* (зіткнення індивідів між собою, боротьба за інтереси кожної зі сторін) – найбільш поширені; 3) міжгрупові (зіткнення протилежно спрямованих групових мотивів (інтересів, цінностей, цілей тощо) – протиборчими сторонами виступають групи; 4) *внутрішньогрупові* (конфлікт між особистістю і групою) – є кілька варіантів: керівник – колектив, працівник – колектив, лідер – група;

– *за сферою прояву:* 1) політичні (зіткнення з приводу розподілу владних повноважень, форми боротьби за владу); 2) соціальні (суперечності в стосунках людей (груп), що характеризується посиленням протилежних інтересів, тенденцій соціальних спільнот та індивідів); 3) економічні (боротьба за певні ресурси, пільги, сфери економічного впливу, розподіл власності тощо); 4) *організаційні* (зіткнення внаслідок регламентування діяльності, ієрархічних і розподільчих відносин в організації (відповідно до посадових інструкцій, функціонального закріплення прав та обов'язків, оплати й оцінювання праці), формальності структури управління тощо); 5) управлінські (конфлікти, причини яких пов'язані з факторами процесу керування); 6) сімейно-побутові (дисгармонія сімейних відносин, проблеми психологічної атмосфери сім'ї);

– *за способом розв'язання:* 1) антагоністичні (розв'язання суперечностей шляхом руйнування структур чи відмови всіх сторін від участі в конфлікті, крім однієї, яка і виграє), 2) компромісні (вирішення конфліктів за рахунок взаємної зміни цілей учасників конфлікту, термінів, умов взаємодії);

– *за соціальним статусом:* 1) горизонтальні (взаємодія рівноцінних за обсягом наявної влади чи ієрархічним рівнем суб'єктів), 2) вертикальні (начальник – підлеглий), 3) змішані;

– *за ступенем виразності:* 1) відкриті (характеризуються явно вираженим зіткненням опонентів: непорозуміння, сварки, суперечки), 2) приховані (відсутні

зовнішні агресивні дії між конфліктантами, але при цьому використовуються непрямі способи впливу);

– *за характером причин:* об'єктивні, суб'єктивні;

– *за гостротою протидії:* низької, середньої та високої інтенсивності;

– *за тривалістю*: короткочасні, довготривалі, затяжні;

– *за наслідками*: конструктивні (позитивні), деструктивні (негативні).

Причини конфліктів розкривають джерела їх виникнення та визначають динаміку перебігу. Без знання причин неможливе ефективне запобігання, регулювання та конструктивне вирішення конфліктів. *Причини конфлікту – це сукупність обставин і факторів, що передують конфліктові та викликають його за певних умов взаємодії суб'єктів.*

Виникнення та розвиток конфліктів зумовлено дією чотирьох груп факторів: *об'єктивних, організаційно-управлінських, соціально-психологічних* і *особистісних* [6]. Перші дві групи факторів мають об'єктивний характер, третя і четверта – суб'єктивний (рис. 2).

Рис. 2. Причини конфліктів

Для опису та наочного представлення механізму виникнення конфлікту фахівці використовують три формули конфлікту (А, Б, В). Практичне значення формул конфліктів полягає в тому, що за їх допомогою можна достатньо оперативно аналізувати конфлікти і знаходити рішення [7].

Перша формула конфлікту ("А") відображає залежність конфлікту (К) від *конфліктогенів* (КГ). Механізм розвитку конфлікту за формулою "А" базується на негативному сприйнятті та негативній реакції особистості, проти якої застосований конфліктоген, і має вигляд:

$$К = КГ_1 + КГ_2 + КГ_3... + КГ_n.$$

Через відсутність вольової регуляції такий конфлікт має тенденцію до наростання (розвиток за *законом ескалації* – кожний наступний конфліктоген є відповіддю на попередній і сильніше за нього: $КГ_3 > КГ_2 > КГ_1$ тощо). За статистикою, 80 % конфліктів виникають саме за наведеною формулою. У зв'язку із цим, варто застосовувати два основних правила безконфліктної взаємодії: 1) не використовувати конфліктогени; 2) не відповідати конфліктогеном на конфліктоген.

Друга формула конфлікту ("Б") відображає залежність конфлікту (К) від *конфліктної ситуації* (КС) та *інциденту* (І):

$$К = КС + І.$$

Ця формула вказує на такі способи розв'язання конфліктів: 1) усунути конфліктну ситуацію; 2) вичерпати інцидент.

Третя формула конфлікту ("В") відображає залежність конфлікту (К) від кількох *конфліктних ситуацій* (КС):

$$К = КС_1 + КС_2 + ... + КС_n, \text{ при цьому } n \geq 2.$$

Тобто сума двох або більше конфліктних ситуацій призводить до появи конфлікту. Розв'язання таких типів конфліктів зводиться до усунення усіх конфліктних ситуацій.

Динаміка конфлікту. Конфлікт – це динамічний процес, який складається з: 1) початку, 2) розвитку, 3) завершення, що утворюють *відкритий* період конфлікту, до якого долучаються ще два періоди: 1) *передконфліктний* і 2) *післяконфліктний* [6].

Загалом схема розвитку конфлікту має такий вигляд (рис. 3):

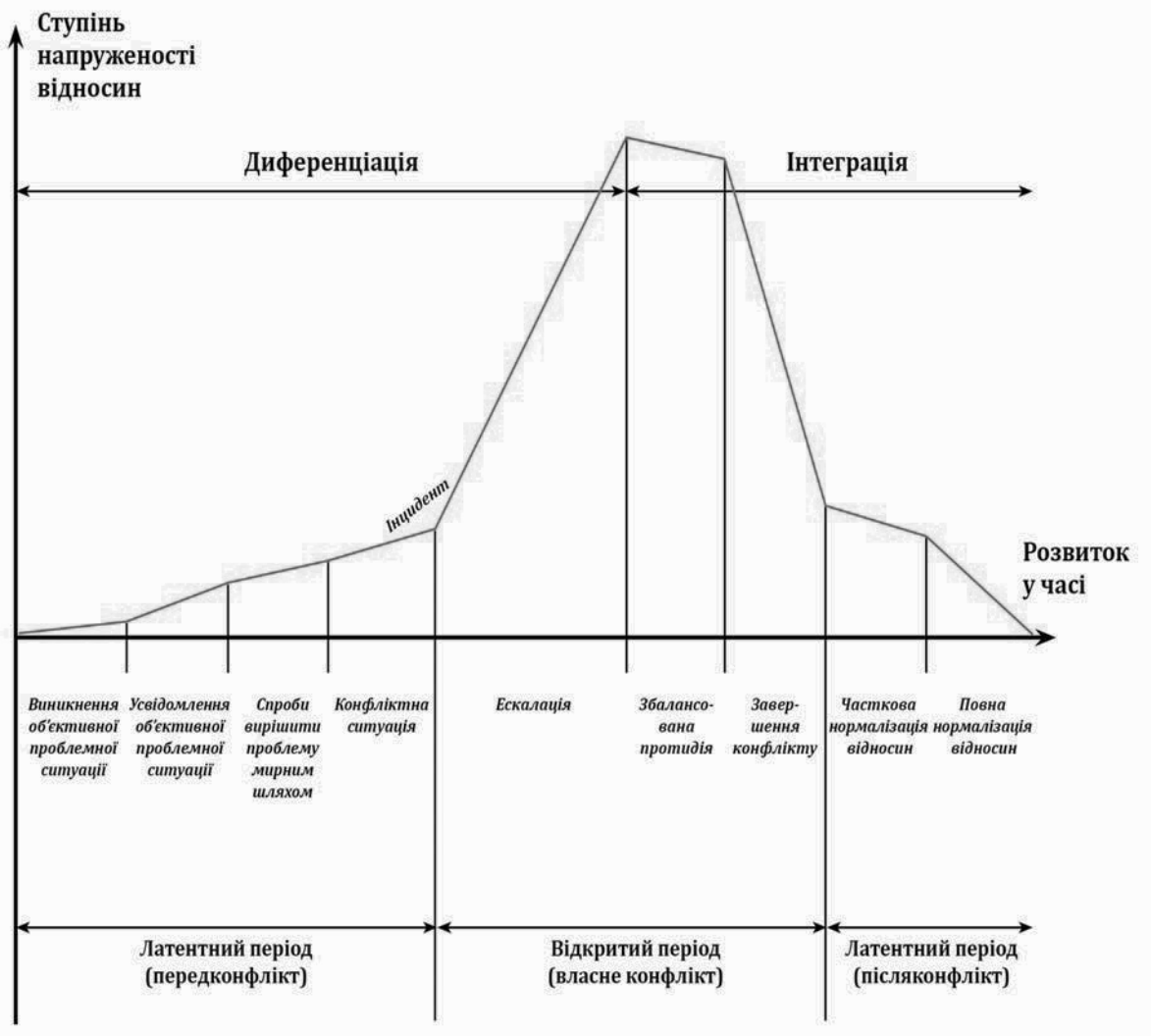

Рис. 3. Схема розвитку конфлікту

Конфлікту передує латентний (прихований) *передконфліктний період*, який характеризується наявністю всіх елементів конфлікту за відсутності ситуації протидії та містить такі етапи:

– *виникнення об'єктивної проблемної ситуації* – полягає в появі суперечності, яка ще не усвідомлена, і відсутності конфліктних дій;

– *усвідомлення об'єктивної проблемної ситуації* – реальність сприймається як проблемна, виникає потреба вжити заходів для розв'язання суперечності; низка об'єктивних і суб'єктивних причин призводить до викривлення в сприйнятті ситуації, що виникла;

– *спроба розв'язати проблемну ситуацію мирним шляхом* – полягає в різного роду інформуванні протилежної сторони – пояснення, прохання, аргументація, роз'яснення, переконання тощо;

– *виникнення конфліктної ситуації* – сприйняття ситуації як наявності безпосередньої загрози безпеці одній зі сторін або суспільно важливим інтересам; чітко визначаються позиції сторін і проводяться підготовчі практичні дії протиборчого спрямування.

Відкритий період має такі етапи:

– *інцидент* – перше зіткнення сторін, спроба за допомогою сили вирішити проблему на свою користь (якщо задіяних однією зі сторін ресурсів достатньо для переваги у співвідношенні сил, то інцидентом конфлікт може і обмежитися);

– *ескалація* – різка інтенсифікація (посилення і загострення) боротьби, що зростає, досягаючи своєї максимальної гостроти і сили – критичної точки (апогею); конфлікт розвивається в негативному, деструктивному напрямі, характеризується високим рівнем агресивності (навіть ворожості);

– *збалансована протидія* – після проходження критичної точки конфлікту інтенсивність боротьби знижується (виснаження ресурсів, зміна умов ситуації, втручання інших сил тощо), однак, протидія продовжується, хоча ситуація вважається найбільш оптимальною для управління;

– *завершення конфлікту* – перехід від конфліктного протистояння до пошуку вирішення проблеми та припинення боротьби. Основні форми завершення конфлікту: розв'язання, загасання, усунення, переростання в інше протиборство.

Післяконфліктний період містить 2 етапи – часткову і повну нормалізацію відносин опонентів. На етапі *часткової нормалізації* негативні емоції ще повністю не зникають, тому він супроводжується переживаннями, осмисленням того, що сталося, корекцією суджень, оцінок і ставлень, аналізом як власних дій та позиції, так і суперника з формулюванням відповідних висновків тощо. *Повна нормалізація* відносин настає при усвідомленні сторонами важливості подальшої конструктивної поведінки та взаємодії.

Отже, конфлікт – це явище зі складною структурою та динамікою, а тому шляхи його розв'язання, застосування певних методів і прийомів, стратегій і тактик відрізняються залежно від періоду, етапу, їх особливостей і тривалості, оскільки визначаються доцільністю та прагненням забезпечення максимальної результативності, оптимальності та раціональності (табл. 1). Як свідчать наведені в таблиці статистичні дані та практичний досвід конфліктологів, попередити конфлікт завжди набагато легше і більш ефективно ніж у подальшому його вирішувати.

Таблиця 1

Період конфлікту	Етап конфлікту	Можливості розв'язання конфлікту (%)
Передконфлікт	Виникнення та розвиток конфліктної ситуації, її усвідомлення	92%
Відкритий період	Початок відкритої конфліктної взаємодії	46%
	Розвиток конфлікту (пік, апогей)	менше 5%
	Спад конфлікту, завершення	близько 20%

Загалом у діяльності працівника міліції розв'язання конфлікту – це певна систематизована послідовність виконання професійних дій, необхідних для вирішення конкретного оперативно-службового завдання.

Розв'язання конфлікту складається з *п'яти етапів:* діагностики конфлікту, його прогнозування, вибору моделі поведінки в конфлікті, реалізації обраної моделі поведінки, оцінювання ефективності дій [1].

І етап – діагностика конфлікту: передбачає аналіз і оцінку наявної ситуації та полягає в урахуванні й розумінні рівня небезпечності та інтенсивності конфлікту, його видимих проявів (сутички, зіткнення тощо), умов виникнення та перебігу, причин і безпосереднього приводу, сфери поширення, психологічного стану учасників (зокрема індивідуальних особливостей, намірів, конкретних дій, правових і моральних основ поведінки) тощо.

ІІ етап – прогнозування конфлікту: обґрунтоване передбачення майбутнього стану наявної ситуації, різних варіантів її розвитку, ймовірних подій і наслідків. Зазвичай прогнозується: 1) найбільш сприятливий розвиток подій, 2) найменш сприятливий розвиток подій, 3) найбільш реальний розвиток подій, 4) розвиток

подій, якщо просто припинити активні дії в конфлікті. При прогнозуванні також визначають можливі впливи на результат і їх наслідки, шляхи і варіанти врегулювання конфлікту та відповідні способи і методи його розв'язання.

III етап – вибір моделі поведінки в конфлікті: на основі здійсненого аналізу та прогнозу і відповідно до особливостей конфліктної ситуації обирають найбільш оптимальну за цих обставин *модель (спосіб) поведінки*. Розрізняють *силову, компромісну* та *інтегративну* моделі виходу з конфлікту. Кожна з моделей передбачає комплекс відповідних засобів, що реалізуються через певні методи, стратегії й тактики, що так само залежать від конкретної ситуації, різновиду конфлікту, рівня його розвитку, ступеня інтенсивності тощо.

Наявні *методи розв'язання конфліктів* поділяються на кілька груп залежно від сфери застосування:

– *внутрішньоособистісні* (емоційно-вольова регуляція та належний самоконтроль у напружених ситуаціях; уміння висловлювати свою думку, не викликаючи негативної реакції з боку оточення; здатність до об'єктивної оцінки ситуації та здійснення адекватних дій, правильна організація власної професійної поведінки тощо);

– *організаційно-структурні* (чітка координація та організація дій і прийняття ефективних управлінських рішень; оптимальна розстановка сил, застосування належних заходів і засобів, необхідних для розв'язання конфлікту; врахування особливостей обстановки та умов перебігу конфліктної ситуації тощо);

– *міжособистісні* (вибір адекватної форми впливу на кожному з етапів розгортання конфліктної ситуації для корекції індивідуальної поведінки як працівника міліції, так і конфліктантів із метою запобігання деструктивним наслідкам конфлікту);

– *комунікативні* (здійснення професійного спілкування для розв'язання конфліктів шляхом використання тактико-психологічних прийомів, спрямованих на пошук конструктивних правомірних рішень у напружених ситуаціях).

Стратегії розв'язання конфлікту становлять собою основну лінію поведінки під час розв'язання конфліктної ситуації. Виділяють п'ять основних стратегій, які можуть застосовуватися відповідно до характеру ситуації:

– *примус* – проявляється в реалізації працівником міліції законного рішення засобами усвідомленого вольового впливу; вимаганні припинити протиправні дії; використанні переважно примусових методів впливу і силової тактики дій; застосуванні твердого, наказового стилю спілкування, розрахованого на беззаперечне підпорядкування законним вимогам представника влади. Стиль примусу доцільний в екстремальних і надзвичайних ситуаціях, що вимагають негайного вирішення при дефіциті часу та високій імовірності небезпечних наслідків, а також пов'язаний із безперечною правомірністю дій працівників міліції;

– *компроміс* – полягає в досягненні домовленості між працівником міліції та конфліктантом, при якій здійснюється пошук взаємоприйнятних рішень розв'язання конфліктів (наприклад, при захопленні заручників, погрозі вчинення терористичного акту, повідомленні про можливість скоєння аутоагресивних дій тощо). Ця стратегія дозволяє в багатьох випадках розв'язати конфлікт із найменшим ризиком для життя і здоров'я оточення, знизити рівень завдання матеріальної та моральної шкоди, схилити особу (групу) до припинення правопорушення тощо. Компроміс слід застосовувати для досягнення доцільних тимчасових угод за умов тиску фактора часу;

– *поступка* – застосовується з метою зняття напруженості ситуації та отримання додаткового часу для врегулювання конфлікту. Головна мета стратегії – створити враження односторонніх поступок з боку працівника міліції, хоча насправді здійснюється повний контроль над ситуацією, а демонстрація таких

поступок необхідна для недопущення розгортання конфлікту (наприклад, обіцянка організувати зустріч із керівництвом МВС, запросити для висвітлення подій представників засобів масової інформації тощо). Обіцянки мають бути реальними щодо здійснення та обов'язково виконуватись, оскільки їх невиконання призведе до загострення конфлікту;

– *уникання* – застосовується у випадках, коли спроба негайно розв'язати конфлікт може тільки погіршити ситуацію, відсутні додаткові сили і час на її врегулювання, наявні труднощі та перешкоди у визначенні порядку дій працівників міліції (наприклад, нереагування на провокації, незастосування дій, які не були попередньо узгоджені з керівництвом, тощо). Стратегія уникання не означає бездіяльність із боку працівників міліції, а зумовлена необхідністю здійснення максимально оптимальних і результативних правомірних дій. Використання зазначеної стратегії надає можливості уникнути з боку працівників міліції неправомірних та необдуманих дій, що, як правило, призводять до посилення та загострення конфліктної ситуації;

– *співробітництво* – стратегія, спрямована на спільне розв'язання конфліктної ситуації, орієнтуючись на конструктивне обговорення проблеми та установку на взаємодію і взаєморозуміння (отримання від громадян необхідної для органів внутрішніх справ інформації, залучення осіб до негласної співпраці з метою запобігання та припинення протиправних вчинків тощо). Головні способи впливу при взаємодії – переконання, аргументація, узгодженість тощо. Стратегія взаємодії визнається однією з найскладніших стратегій поведінки, що вимагає належної професійно-психологічної підготовки, застосування комплексу знань, умінь і навичок.

До *тактик розв'язання конфліктів* належать:

– *усунення* (швидкі та рішучі дії силового характеру щодо припинення негативних тенденцій розвитку подій, ліквідації конфліктів і нормалізації обстановки в ситуаціях безпосередньої загрози агресії чи фізичного насильства, загибелі людей, знищення цінних об'єктів тощо);

– *ослаблення* (спрямованість заходів на тимчасове зниження інтенсивності та активності протидії при збереженні основних ознак конфлікту: суперечності та напружених відносин);

– *стримування* (прагнення утримати протиборчу сторону від широкомасштабних дій, ескалації сили, розширення зони конфлікту, зростання напруженості, зниження деструктивного впливу конфлікту) – обирається при визнанні неможливості конструктивного розв'язання конфлікту в разі, якщо наявне бажання продовження конфлікту; інтереси є взаємовиключними і конфлікт сприймається як боротьба; негативного емоційного ставлення;

– *уникання* (недопущення втягування в конфлікт, ухилення від конфлікту та нейтралізація будь-яких дій, чинників, що можуть спричинити відкрите протиборство);

– *врегулювання* (наполеглива, системна та послідовна діяльність, спрямована на припинення протидії та розв'язання проблеми, що призвела до зіткнення) – передбачає активність обох сторін щодо усунення причин конфлікту, зміни умов ситуації, позицій і ставлень опонентів один до одного.

IV етап – реалізація обраної моделі поведінки: безпосередня практична діяльність із розв'язання конфлікту за допомогою обраної моделі та комплексу відповідних методів, стратегій тощо. Дії з реалізації певної моделі виконують відповідно до обраного способу розв'язання конфлікту. У разі необхідності вноситься корекція.

V етап – оцінка ефективності дій: після завершення конфлікту доцільно: узагальнити отримані знання та досвід вирішення проблеми; проаналізувати вдалі

рішення (дії) та помилки; зняти дискомфорт (якщо він виник) у стосунках з оточенням; мінімізувати негативні наслідки конфлікту для власного стану, діяльності та поведінки.

Практичний досвід показує, що знання та розуміння сутності, структури, різновидів, причин, механізмів виникнення і тенденцій розвитку конфліктів, орієнтування в питаннях їхнього аналізу, оцінки та прогнозування, превентивних дій у проблемних ситуаціях, вміле застосування психологічних технологій розв'язання значно розширюють можливості працівників міліції в припиненні протиправних дій, а також дозволяють уникнути невиправданих втрат. Закріпленню науково-методичних розробок у галузі конфліктологічного знання сприяє їх реалізація у вигляді зважених та відпрацьованих конкретних дій як у потенційно конфліктних ситуаціях, так і безпосередньо в самих конфліктах, що загалом має виняткову прикладну значущість для професійної діяльності працівників органів внутрішніх справ.

Враховуючи зазначене вище, виникає питання про суперечність між реальною потребою в психологічних знаннях і уміннях, що створюють базу для технології конструктивного розв'язання конфліктів, та недостатнім рівнем підготовленості працівників органів внутрішніх справ для компетентної та кваліфікованої участі в цьому процесі. За умов сучасності й тих змін, які відбуваються в правоохоронній сфері, назріла потреба в межах професійної службової (зокрема психологічної) підготовки працівників формувати і їх конфліктологічну культуру, що передбачає освоєння працівниками відповідних теоретичних знань, необхідних у повсякденній службовій діяльності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Коваленко В. И.* Конфликтология : учебник / В. И. Коваленко, К. Н. Лобанов, А. А. Брагин, И. С. Максимов. – Белгород : ООНИ и РИД Белгород. юрид. ин-та МВД России, 2009. – 138 с.

2. *Зінчина О. Б.* Конфліктологія : навч. посіб. / О. Б. Зінчина. – Х. : ХНАМГ, 2007. – 164 с.

3. *Гришина Н. В.* Психология конфликта / Н. В. Гришина. – 2-е изд. – СПб. : Питер, 2008. – 544 с. : ил. – (Серия "Мастера психологии").

4. Конфліктологія. Словник / за заг. ред. О. Г. Колба, А. І. Буймістера. – Київ–Переяслав-Хмельницький : Карпук С. В., 2012. – 592 с.

5. *Анцупов А. Я.* Словарь конфликтолога / А. Я. Анцупов, А. И. Шипилов. – 2-е изд. – СПб. : Питер, 2006. – 528 с. : ил. – (Серия "Мастера психологии").

6. *Анцупов А. Я.* Конфликтология в схемах и комментариях : учеб. пособ. / А. Я. Анцупов, С. В. Баклановский. – 2-е изд. – СПб. : Питер, 2009. – 304 с. : ил. – (Серия "Учебное пособие").

7. *Емельянов С. М.* Практикум по конфликтологии / С. М. Емельянов. – 3-е изд., перераб. и доп. – СПб. : Питер, 2009. – 384 с.

Отримано 31.10.2014

УДК 378.011.3-051

І.Г. Галдецька,
кандидат юридичних наук

ОРГАНІЗАЦІЙНО-УПРАВЛІНСЬКА ДІЯЛЬНІСТЬ ВИКЛАДАЧА ВИЩОГО НАВЧАЛЬНОГО ЗАКЛАДУ СИСТЕМИ МВС УКРАЇНИ

Стаття присвячена проблемам вивчення особливостей особистості і діяльності викладачів на прикладі вищого навчального закладу системи МВС України. Конкретизація проблеми особистості і діяльності викладача вищого навчального закладу системи МВС України допускає розгляд декількох аспектів і приводить до необхідності теоретичного висвітлення змісту та специфічної ролі такої діяльності в прогресивному розвитку професіоналізму викладача.

***Ключові слова**: викладач, правоохоронна діяльність, вищий навчальний заклад, МВС України, навчання, виховання.*

Статья посвящена проблемам изучения особенностей личности и деятельности преподавателей на примере высшего учебного заведения системы МВД Украины. Конкретизация проблемы личности и деятельности преподавателя вуза системы МВД Украины предполагает рассмотрение нескольких аспектов и приводит к необходимости теоретического освещения содержания и специфической роли такой деятельности в прогрессивном развитии профессионализма преподавателя.

***Ключевые слова**: преподаватель, правоохранительная деятельность, высшее учебное заведение, МВД Украины, обучение, воспитание.*

Paper is devoted to the study of characteristics and activities of teachers on the example of higher education institutions of Ministry of Internal Affairs of Ukraine. Specification of the problem of the personality and activity of the teacher of the MIA of Ukraine involves the consideration of several aspects and leads to the necessity of the theoretical highlighting of the content and the specific role of such activities in the progressive development of the professionalism of the teacher.

***Keywords:** teacher, law enforcement, higher education institution, the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, training, education.*

Кардинальні зміни в суспільстві, в тому числі у сфері правоохоронної та правозастосовчої діяльності, зумовлюють необхідність посилення вимог до підготовки фахівців цієї галузі. Сучасний працівник міліції повинен мати глибокі фахові знання в галузі юриспруденції, вміти їх використовувати в практичній діяльності, бути здатним до самоосвіти, саморозвитку, аналізу соціально-економічних явищ, процесів, проблем у суспільстві, усвідомлювати місце, роль і завдання своєї професійної діяльності, володіти високим рівнем загальної культури, відзначатися сформованістю як особистісних, так і професійних якостей.

Підготовка висококваліфікованих фахівців визначальною мірою залежить від викладачів вищих навчальних закладів системи МВС та якості їх педагогічної діяльності. Під педагогічною діяльністю викладача ВНЗ системи МВС необхідно розуміти його професійну діяльність, яка в цілому спрямована на якісну підготовку (навчання і виховання) фахівців для правоохоронної та правозастосовчої діяльності й зумовлюється рівнем фахових, психолого-педагогічних знань і вмінь, професійно

значущими особистісними якостями, здібностями, психофізичними можливостями викладача.

Різноманітні та багатогранні завдання вирішують викладачі ВНЗ системи МВС. Аналіз їх функціональних обов'язків і змісту діяльності свідчить про те, що вони, по-перше, відповідають за навчання курсантів і слухачів, по-друге, концентрують і зосереджують змістовні педагогічні функції, будучи водночас педагогами, вихователями і організаторами навчально-виховного процесу у ВНЗ системи МВС, по-третє, характер завдань, які виконують вони, вимагає від них професійних знань, навичок та вмінь, високих особистісних індивідуально-психологічних якостей.

Викладацька діяльність є складноорганізованою системою ряду діяльностей: найперша з них – діяльність викладача, що навчає безпосередньо. Викладач є відчуженим від функції і змісту цілого, він тільки виконує ззовні задані йому функції. Наступні діяльності є рефлексивно надбудованими над першою (тобто обслуговують її). Така діяльність – узагальнення досвіду навчання, що полягає в зіставленні процедур навчання і виділенні найбільш ефективних прийомів і способів навчання, – діяльність методиста, який конструює прийоми і методи навчання. Третя діяльність – теж методична, але спрямована на побудову навчальних засобів, навчальних предметів. Четверта діяльність складається з погоджування навчальних предметів в одне ціле – діяльність програмування, складання навчальних програм. Для здійснення такого програмування необхідно мати більш ясне уявлення про цілі навчання, однак найчастіше будують програму навчання, орієнтуючись тільки на деякі загальні обриси цілі [1, с. 78].

Такі цілі раніше формулювалися політиками, культурними діячами, але не педагогами. Сучасна соціокультурна ситуація і задачі освіти вимагають, щоб описом і проектуванням цілей навчання займався викладач, педагог-методолог. Це необхідно, по-перше, тому, що сучасна практична діяльність ставить часто дуже певні цілі, задачі, що можуть вирішити тільки спеціально підготовлені люди. По-друге, сучасне методологічне мислення може дуже ефективно проектувати навчальні процеси, але воно жадає від замовника чітких і визначених цілей. По-третє, сучасне технологічне суспільство швидке й інтенсивно розвивається і вимагає того ж від систем навчання, тобто вимагає спостереження за професійним ринком збуту, швидкого і систематичного опису властивостей людини, необхідної суспільству, і оперативного проектування під задачу навчальних програм. У широкому значені результатом такого телеологічного мислення є проект людини, у більш вузькому значенні – проект фахівця, тобто повинні бути описані і співвіднесені одне з одним інтелектуальні функції, знання, здібності, котрі повинні бути в наявності в людини майбутнього [1, с. 78–79].

Навчання можна охарактеризувати як процес активної взаємодії між тим, хто навчає, і тим, кого навчають, у результаті якого в того, кого навчають, формуються певні знання й уміння на основі його власної активності. А викладач створює для активності того, кого навчають, необхідні умови, направляє її, контролює, надає для неї потрібні засоби й інформацію. Функція навчання складається з максимального пристосування знакових і речовинних засобів для формування в людей здібності до діяльності [2, с. 53]. Найпростіший варіант навчання складається зі спілкування викладача (носія професійної діяльності) і студента, спрямованого до відтворення діяльності свого викладача, викладач же кваліфікує діяльність студента як правильну або неправильну. У цьому випадку виявляються безпосередність, нерозчленованість навчального процесу [2, с. 55].

Розвиток системи навчання складається із членування складних видів діяльності на прості і навчання спочатку простим видам діяльності. Але такий розвиток припускає аналіз складної діяльності, виділення її елементів. Завдання полягає

у виділенні зі складних професійних видів діяльності простих елементарних з метою наступної конструкції з таких простих діяльностей необхідних складних. Таким чином, перший принцип педагогічної рефлексії складається з виділення елементарних діяльностей і їхньої трансляції. Але цього часто недостатньо, оскільки неможливо до кінця розкласти діяльність на прості елементи, у діяльності виявляються більш складні зв'язки і відносини. Тому з'являється другий принцип, що складається з проектування і трансляції знакових засобів, які дозволяють побудувати (спроектувати) складну діяльність з освоєних елементів. Ці знакові засоби є засобами опису і проектування діяльності [3, с. 45].

З іншого, процесуально-технологічного, боку, навчальний процес, система навчальної діяльності описується як послідовність двох ситуацій навчання. Ці ситуації будуються таким чином, що попередні ситуації задають засоби, матеріал і т. п. для наступних. Тобто система навчання будується як ланцюг технологічного процесу, через який пропускається людина (з певними початковими властивостями) і наприкінці виходить зовсім перетвореною, засвоївши сукупність необхідних суспільству соціокультурних здібностей.

Таким чином, говорячи методологічною мовою, система навчання може бути описана як система, що розвивається від ситуації навчання до складної діяльності через рефлексивне розчленовування діяльності до навчання спочатку на прості діяльності, і потім із простих – до побудови складних, які задовольняють умови заданої задачі діяльностям.

Педагогічну активність можна розглядати як:

1) організаційно-управлінську діяльність (тобто засіб управління навчальною діяльністю);

2) розуміння свідомості студента й організація розуміння [4, с. 80].

Істотним моментом роботи викладача є комунікація і розуміння стану студента. Розуміння значить систематичне ставання на його внутрішню точку зору, розуміння зсередини іншої людини, тобто робота зі свідомістю. З іншого боку, викладач повинен також організувати і розуміння себе, донести до студента щось, з його погляду, важливе, але розуміння не передається прямо, його можна домогтися тільки на підставі свого особистого досвіду (або організації такого досвіду, якщо його не було). Педагогічний акт (дія), таким чином, є комунікативним, діагностичним актом [5, с. 196].

Стосовно до навчального процесу у ВНЗ системи МВС управління – це цілеспрямований, систематичний вплив викладача на колектив курсантів і слухачів або окрему особистість для досягнення заданих результатів навчання [6, с. 46].

Управляти – це не придушувати, не нав'язувати процесові хід, що суперечить його природі, а навпаки, максимально враховувати природу процесу, погоджувати кожен вплив на процес з його логікою.

Прикметні риси управління навчальним процесом у ВНЗ системи МВС полягають у такому [6, с. 53]:

• свідомий і планомірний вплив, котрий завжди краще стихійної регуляції;

• наявність причинно-наслідкових зв'язків між управляючою підсистемою (викладач) і об'єктом управління (курсант, слухач);

• динамічність або здатність керованої підсистеми переходити з одного якісного стану в інший;

• надійність, тобто здатність системи управління виконувати задані функції за певних умов протікання процесу;

• стійкість – здатність системи зберігати рух по наміченій траєкторії, підтримувати намічений режим функціонування, незважаючи на різні зовнішні і внутрішні обурення.

Процес управління виступає одночасно як циклічний і безперервний, що

створюється одночасним і послідовним виконанням багатьох циклів управління. Управлінський цикл починається з постановки цілей і визначення завдань, а завершується їхнім рішенням, досягненням поставленої цілі. Після досягнення якоїсь цілі ставиться нова, і управлінський цикл повторюється. Ціль – дія – результат – нова ціль – така схематична картина безперервного управлінського процесу. Вона застосовна до наукового і навчально-виховного процесів [6, с. 55].

Ефективне управління процесом навчання можливе при виконанні певних вимог [7, с. 175]:

1) формулювання цілей навчання;

2) встановлення вихідного рівня (стану) керованого процесу;

3) розробка програми дій, що передбачає основні перехідні стани процесу навчання;

4) одержання по певних параметрах інформації про стан процесу навчання (зворотний зв'язок);

5) переробка інформації, отриманої по каналу зворотного зв'язку, вироблення і внесення в навчальний процес коригувальних впливів.

Завдання викладача ВНЗ у процесі управління полягають у зміні стану керованого процесу, доведенні його до заздалегідь наміченого рівня. Строго говорячи, управління процесом навчання передбачає визначення місця кожного учасника цього процесу, його функцій, прав і обов'язків, створення сприятливих умов для найкращого виконання їм своїх завдань.

Управління – це інформаційний процес, що характеризується замкнутим циклом передачі сигналів і контроль за поведінкою об'єкта. Від керуючого органа (викладача) до керованого об'єкта (курсантові, слухачеві) надходять сигнали управління, від об'єкта до регулятора (викладачеві) йдуть сигнали зворотного зв'язку, що несуть відомості про фактичний стан керо-ваного об'єкта. Роль викладача ВНЗ полягає в переробці одержуваної інформації, її осмисленні і виробленні рішення по внесенню в навчальний процес коректив.

Здійснення зворотного зв'язку стосовно навчального процесу припускає рішення двох завдань [8, с. 113]:

1) визначення змісту зворотного зв'язку – виділення сукупності контрольованих характеристик на підставі цілей навчання і психологічної теорії навчання, що приймається за базу при складанні навчальних програм;

2) визначення частоти зворотного зв'язку.

Регулювання процесу навчання – це забезпечення такої діяльності керованої системи, при якій відхилення керованих величин вирівнюються і виводяться на рівень, заданий програмою управління [6, с. 114]. Виникаючі помилки, що свідчать про відставання курсантів або слухачів по тих або інших розділах, темах або дисципліні в цілому, наприклад, можуть бути такі: курсант (слухач) не може відтворити і пояснити матеріал, утрудняється пояснити ті чи інші поняття, виділити ті чи інші факти, оцінити закономірності і т. д. Щоб оперативно вносити корективи, необхідно контролювати основні параметри пізнавальної діяльності.

Н.Ф. Тализіна зазначає, що своєрідність навчання як системи управління полягає насамперед у тому, що керований процес навчання, засвоєння здійснюється завжди конкретною особистістю. Складність і розмаїття особистісних факторів настільки великі, що при складанні основної програми навчання вони не завжди можуть бути враховані. При масовому навчанні основна програма в кращому випадку може бути адаптована лише до деякої системи типових особливостей для певної групи учнів. У процесі ж навчання конкретної групи учнів можуть бути виявлені якісь додаткові особливості, урахування яких дозволить їм швидше досягти поставленої цілі [9, с. 127].

У процесі управління засвоєнням знань викладачеві ВНЗ системи МВС

потрібно установити, чи навчилися курсанти (слухачі) узагальнювати і зіставляти факти, робити висновки, критично аналізувати отримані відомості; знати, як засвоюють вони матеріал підручника, чи вистачає їм часу на засвоєння, і т.д.

Для реалізації ефективного процесу навчання необхідна така теорія, що розглядає процес навчання як формування пізнавальної діяльності учнів, вибудовуючи систему незалежних характеристик цієї діяльності і основних етапів її становлення як переходу із плану суспільного досвіду в план досвіду індивідуального [9, с. 205].

З урахуванням усіх особливостей викладацька діяльність постає як організація навчального процесу за діагностично визначеними ієрархічними цілями навчання, цілісною побудовою його структурних компонентів, об'єктивною оцінкою результатів навчальної діяльності студентів та корекцією засвоєння їх знань та умінь. Тому центральним завданням професійної підготовки викладача ВНЗ є оволодіння базовими знаннями та навичками, котрі забезпечують ефективне виконання професійних функцій.

Педагогічна діяльність, спрямована на професійну підготовку фахівців у галузі правоохоронної діяльності, є цілісним, системним процесом організації взаємодії викладача з курсантами та слухачами, заснованим на ідеях педагогічної підтримки, що включає в себе її основні види: діагностику, недирективну допомогу, спрямовану на активізацію механізмів саморозвитку особистості, консультування, корекцію професійно-особистісних деформацій.

Кінцевим результатом педагогічної діяльності є фахівець зі сформованими професійно-значущими якостями: базовими якостями, що забезпечують ефективність професійної діяльності; якостями, що забезпечують професійне зростання.

Ефективність процесу педагогічної діяльності, спрямованої на професійну підготовку фахівців у галузі правоохоронної діяльності, забезпечує комплекс організаційно-педагогічних умов: побудова і впровадження в практику моделі і технології, що забезпечують розвиток і саморозвиток професійно значущих якостей майбутніх фахівців.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Педагогика и психология высшей школы : учеб. пособ. для студ. и асп. вузов / М.В. Буланова-Топоркова и др. – 2-е изд., доп. и перераб. – Ростов н/Д : Феникс, 2002. – 543 с.

2. *Подласый И.П.* Педагогика. Новый курс : учебник для студ. вузов, обуч. по пед. спец. : в 2 ч. / И.П. Подласый. – М. : Владос, 1999. – Кн. 1 : Общие основы. Процесс обучения. – 576 с.

3. *Певцова Е.А.* Правовое образование – основа правового воспитания / Е.А. Певцова // Учитель. – 2004. – № 1. – С. 45–47.

4. *Мороз О.Г.* Викладач вищої школи : психолого-педагогічної основи підготовки : посібник / О.Г. Мороз, О.С. Падалка , В.І. Юрченко. – К. : НПУ, 2010. – 206 с.

5. Настільна книга педагога : Актуальні прийоми та методи навчання. Практичні поради. Нормативні документи : посіб. для тих, хто хоче бути вчителем-майстром / упоряд. : В.М. Андрєєва, В.В. Григораш. – Х. : Основа : Тріада, 2007. – 352 с.

6. *Митина Л.* Интеллектуальная гибкость учителя : Психологическое содержание, диагностика, коррекция : учеб. пособ. / Л. Митина, Н. Ефимова. – М. : Флинта, 2003. – 144 с.

7. Яворська Г.Х. Методи і форми навчання як елементи педагогічного процесу / Г.Х. Яворська // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. – 1998. – № 2. – С. 174–178.

8. Стратегия модернизации содержания общего образования. – М. : "Мир книги", 2009. – 218 с.

9. *Талызина Н.Ф.* Педагогическая психология : учеб. пособ. / Н.Ф. Талызина. – М. : Издательский Центр "Академия", 2013. – 288 с.

Отримано 07.11.2014

НАУКА І ПРАВООХОРОНА

НАУКОВИЙ ЖУРНАЛ

NAUKA I PRAVOOKHORONA

SCIENCE JOURNAL

Випусковий редактор:
Онищенко С.М.
Редакційна група:
Алєксєєва О.В.,
Осадча О.В.,
Якубчик Т.В.

Комп'ютерна верстка:
Мухіна Т.М.

Issuing Editor
Onishchenko S.M.

Editorial Group
Alieksieieva O.V. (English interpreter)
Osadcha O.V.
Yakubchik T.V.

Makeup
Mukhina T.M.

Підписано до друку 08.11.2014.
Формат 60x80 $^{1}/_{8}$. Гарнітура Petersburg. Друк офсетний.
Папір офсетний. Ум.-друк. арк. 8,2.
Наклад 100. Зам.

Видавець ФОП Озеров Г.В.
м. Харків, вул. Університетська, 3, кв. 9.
Свідоцтво про державну реєстрацію
№ 818604 від 02.03.2000.